

*STEFANO PIPERNO, SANTINO PIAZZA, GIANCARLO POLA*

**SVILUPPO URBANO E INTERDIPENDENZE FISCALI  
NELLE AREE METROPOLITANE:**

**UN'ESPLORAZIONE PRELIMINARE  
CON RIFERIMENTO ALL'AREA  
METROPOLITANA DI TORINO**

203/2006

## Riconoscimenti

*Questo lavoro costituisce una rielaborazione ed una integrazione della parte seconda di una ricerca svolta dall'IRES per il settore Pianificazione Territoriale Operativa della Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica della Regione Piemonte e finalizzata alla predisposizione di un quaderno di approfondimento sul ruolo e le prospettive dell'Area Metropolitana Torinese all'interno delle indicazioni del Documento programmatico per il Piano territoriale regionale pubblicato nel Dicembre 2005. La ricerca è stata coordinata da Mariella Olivier per la Regione Piemonte e da Paolo Buran e Stefano Piperno per l'IRES, con la consulenza generale di Alfredo Mela, ed è stata pubblicata in: Regione Piemonte – IRES, La questione metropolitana nel Piemonte del duemila. Una prima ricognizione analitica, Giugno 2006.*

*Stefano Piperno (IRES) e Santino Piazza (IRES) hanno curato i primi tre paragrafi e le conclusioni di questo contributo, Giancarlo Pola (Università di Ferrara) il quarto e il quinto.*

*L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.*

*L'IRES è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- *la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- *ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- *ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001).*

#### **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

Angelo Pichierri, *Presidente*

Brunello Mantelli, *Vicepresidente*

Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luisa Gioria, Carmelo Inì,  
Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

#### **COMITATO SCIENTIFICO**

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,  
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

#### **COLLEGIO DEI REVISORI**

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*

Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*

Liliana Maciariello e Mario Marino, *Membri supplenti*

#### **DIRETTORE**

Marcello La Rosa

#### **STAFF**

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,  
Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Dario Paolo Buran, Laura Carovigno,  
Renato Cogno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati,  
Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci,  
Maria Inglese, Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia,  
Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote,  
Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto,  
Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

©2006 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte  
via Nizza 18 – 10125 Torino – Tel. 011/6666411 – Fax 011/6696012  
[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*





## Indice

1. INTRODUZIONE	3
2. SVILUPPO URBANO E FINANZA LOCALE	5
2.1 La teoria del ciclo di sviluppo urbano	5
2.2 Come misurare la salute finanziaria delle grandi città	9
2.3 L'evidenza empirica nell'area metropolitana torinese	11
2.4 L'IRPEF	12
2.5 L'IRAP	13
2.6 Le entrate tributarie dei Comuni dell'area metropolitana	15
3. LE INTERDIPENDENZE FISCALI TRA CITTÀ CENTRALE E COMUNI CONTERMINI: IL CASO DI TORINO	17
3.1 Aspetti generali	17
3.2 Indicatori disponibili	18
3.3 Il problema e la metodologia di analisi	21
3.4 Le diverse popolazioni	21
3.5 La popolazione non residente alloggiata	23
3.6 La popolazione non residente giornaliera	24
3.7 I servizi pubblici locali	25
4. LA COMPETIZIONE FRA COMUNI PER LA LOCALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ PRODUTTIVE E LE POSSIBILITÀ APERTE DI ATTENUARNE GLI EFFETTI NEGATIVI	29
4.1 La competizione fiscale tra enti locali	29
4.2 I correttivi possibili, con particolare riguardo all'esperienza francese	31
4.3 Le caratteristiche effettive e quelle desiderabili dei tributi locali in un'area metropolitana	32
4.4 Le imposte sulle proprietà immobiliari	33
4.5 Quali imposte "metropolitane"?	34
5. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE E L'ARMONIZZAZIONE DEGLI INTERESSI CONTRAPPOSTI TRAMITE LA FISCALITÀ. I DIVERSI CONCETTI DI PEREQUAZIONE	35
5.1 Il contesto teorico	35
5.2 Le prime esperienze italiane di perequazione territoriale	37
5.3 Ulteriori riflessioni in tema di perequazione e di utilizzo condiviso di risorse fiscali in un contesto metropolitano	39
6. CONCLUSIONI	43
APPENDICE 1	45
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	47





## 1. INTRODUZIONE

Le aree metropolitane sono state definite come entità territoriali caratterizzate dalla presenza di un centro urbano sul quale gravitano diversi tipi di popolazione per ragioni di studio, lavoro o in genere di utilizzo di una serie di servizi superiori presenti solo in tali centri. Si tratta di un fenomeno complesso che ha profonde implicazioni sulla struttura finanziaria dei Comuni che ne fanno parte, in quanto la mobilità della popolazione comporta effetti differenziati sui bilanci degli enti presenti nell'area. In questo lavoro si affronta il problema dei rapporti tra i processi di sviluppo urbano/metropolitano e l'assetto della finanza locale in una fase contrassegnata da una significativa crescita dell'autonomia finanziaria degli enti locali. Il contributo, a carattere esplorativo, è diviso in quattro parti ed è riferito per la parte empirica all'area metropolitana di Torino. A tal fine, in questo documento viene svolta un'analisi preliminare, di tipo prevalentemente concettuale, rispetto a quattro problematiche strettamente interconnesse:

- (i) le differenze in termini di capacità fiscale tra città centrale e aree suburbane;
- (ii) gli oneri (in termini di costo dei servizi pubblici) apportati al Comune centrale dalla popolazione non residente;
- (iii) la competizione tra Comuni per la localizzazione di attività produttive con particolare riguardo per i centri commerciali;
- (iv) i legami tra pianificazione urbanistica e fiscale.

L'obiettivo principale è quello di enucleare da tali ambiti problematici quelli che dovrebbero essere i tratti distintivi dell'organizzazione della finanza locale in un'area metropolitana anche nell'ipotesi di creazione di una forma di governo sovra-comunale.

La prima parte richiama il modello del ciclo sviluppo urbano e discute sulla sua applicabilità al caso italiano. In particolare, ci si chiede se in parallelo al processo di sviluppo urbano si determini nel corso degli anni una situazione di *fiscal stress* (opportunamente definita) relativamente più elevata nella città centrale rispetto alle collettività locali comprese nell'area metropolitana di riferimento. Nella seconda parte si affronta il problema delle interdipendenze fiscali tra città centrali ed aree suburbane, sia a livello teorico che applicato per quanto concerne la possibilità di una loro misurazione empirica. La letteratura sul federalismo fiscale ha da tempo evidenziato in maniera sistematica i vantaggi del decentramento politico (Oates, 1972, 2004). In particolare, esso permette di adattare l'offerta di beni pubblici alle preferenze locali migliorando l'efficienza allocativa del settore pubblico. Tale risultato presuppone però che le popolazioni coinvolte dalle politiche dei governi locali coincidano con quelle residenti, ovvero quelle registrate dai movimenti anagrafici e dalle liste elettorali che sono anche obbligate al pagamento dei tributi locali. In base a tale principio, ogni decisione di spesa e di prelievo entro un determinato confine amministrativo dovrebbe garantire che i cittadini che beneficiano di un bene pubblico locale derivante da quella decisione siano insieme gli stessi individui che decidono circa la sua fornitura (elettori) e ne sopportano il costo (contribuenti). In questo modo, si determina un'offerta efficiente del servizio che riflette le preferenze e la disponibilità a pagare di tutti gli interessati. La coincidenza tra giurisdizione politico-amministrativa e area dei benefici dei servizi pubblici da questa forniti – definita equivalenza fiscale – è però molto difficile da rispettare nelle aree metropolitane caratterizzate da grande dimensione e grande mobilità della popolazione. Nella terza e nella quarta parte si affrontano direttamente il problema della fiscalità metropolitana legata alla pianificazione territoriale e, in genere, il tema delle istituzioni fiscali metropolitane. In particolare, si analizzano le alternative configurabili per quanto concerne la fiscalità locale metropolitana, alla luce sia



degli insegnamenti teorici (come evitare forme distruttive di concorrenza fiscale tra Comuni) che delle applicazioni pratiche (richiamando l'esperienza francese). Il legame tra politiche urbanistiche e fiscali viene poi meglio specificato attraverso un'analisi dei vari tipi di perequazione configurabili all'interno di un'area metropolitana: perequazione urbanistica, territoriale e finanziaria. Nelle conclusioni sono presentate le implicazioni dei risultati complessivi dell'analisi rispetto all'assetto della finanza locale delle aree metropolitane e per quanto concerne le prospettive future di ricerca.





## 2. SVILUPPO URBANO E FINANZA LOCALE

### 2.1 *La teoria del ciclo di sviluppo urbano*

L'essenza del fenomeno metropolitano è riconducibile alla graduale espansione della popolazione al di fuori di un'area centrale verso le cinture periferiche e oltre. Va al di là dello scopo di questo lavoro il richiamo ai criteri elaborati dalle varie discipline per l'individuazione dei confini di un'area metropolitana (criteri socio-demografici, basati sul pendolarismo, ecc.). Ai nostri fini è sufficiente fare riferimento alle conclusioni della teoria del ciclo di sviluppo urbano cercando di coglierne le implicazioni in termini di finanza locale: *“nella fase della urbanizzazione, la popolazione e l'attività economica si concentrano nei centri urbani. Nella fase della suburbanizzazione la crescita delle aree suburbane sopravanza quella della città centrale e, alla fine, si assiste ad uno spostamento della popolazione e dei posti di lavoro in tali aree. Nella fase della deurbanizzazione l'area conurbata comincia a perdere popolazione, mentre cominciano a svilupparsi più piccoli centri urbani autonomi ed il sistema urbano nel suo complesso diviene meno polarizzato. Nella fase della riurbanizzazione, le città centrali che avevano perso popolazione cominciano a crescere nuovamente”* (Commission of the European Communities, 1992). In queste diverse fasi la città centrale continua ad essere un centro di attrazione di flussi di popolazione provenienti da altri comuni all'interno del sistema metropolitano (che può avere un raggio di influenza anche internazionale) così come di quelli distanti dando luogo a diverse tipologie di popolazione che vanno dai pendolari classici ai vari tipi di city users (Martinotti 1999, Nuvolati, 2002). Ciò mina le basi della teoria classica del governo locale secondo la quale gli elementi costitutivi di questo sono rappresentati da 'una popolazione, un territorio': il fenomeno metropolitano e, in genere, l'accresciuta mobilità della popolazione, comportano invece l'esistenza di più popolazioni per un territorio, così come di più territori per una popolazione.

In secondo luogo, queste trasformazioni inevitabilmente influenzano le finanze locali del Comune centrale. Ma come e in che misura? Gli studiosi statunitensi (Oakland, 1979) hanno evidenziato – anche attraverso l'evidenza empirica riscontrata in alcune grandi città statunitensi negli anni '70 e '80 – come nelle fasi di suburbanizzazione e deurbanizzazione vi sia il rischio di un circolo perverso di declino/degrado urbano che può portare ad un peggioramento progressivo delle condizioni economico-finanziarie di numerose città centrali all'interno delle maggiori aree urbanizzate del paese, a fronte di una crescita economica e sociale delle aree suburbane. Alcune grandi città degli Stati Uniti negli ultimi 15 anni hanno infatti dovuto fronteggiare serie difficoltà finanziarie. All'origine di questa situazione si trova lo spostamento di popolazione delle classi medio-alte da queste alle aree suburbane. A ciò si è aggiunto il declino industriale in termini di unità locali e addetti, non sempre controbilanciato da un aumento dell'occupazione nei servizi. Ciò si traduce in una drastica riduzione di basi imponibili e di entrate per le città centrali con una conseguente riduzione delle spese e dei servizi nel caso in cui queste non possano essere controbilanciate da un aumento della pressione fiscale. Parallelamente, crescono i problemi sociali nelle città centrali a fronte di una maggiore concentrazione di popolazione povera e di disoccupazione: droga, crimine, dipendenza sociale, ecc. Gli amministratori delle città centrali si trovano così di fronte ad un base imponibile in diminuzione a fronte di fabbisogni di spesa crescenti. In aggiunta, esse forniscono i propri servizi anche a vantaggio dei cittadini residenti nelle amministrazioni locali contermini, che continuano ad “usare” la città centrale per ragioni di lavoro, studio o di impiego del tempo libero per consumi di vario tipo. In assenza di miglioramenti di produttività o di drastici tagli nei servizi è quindi



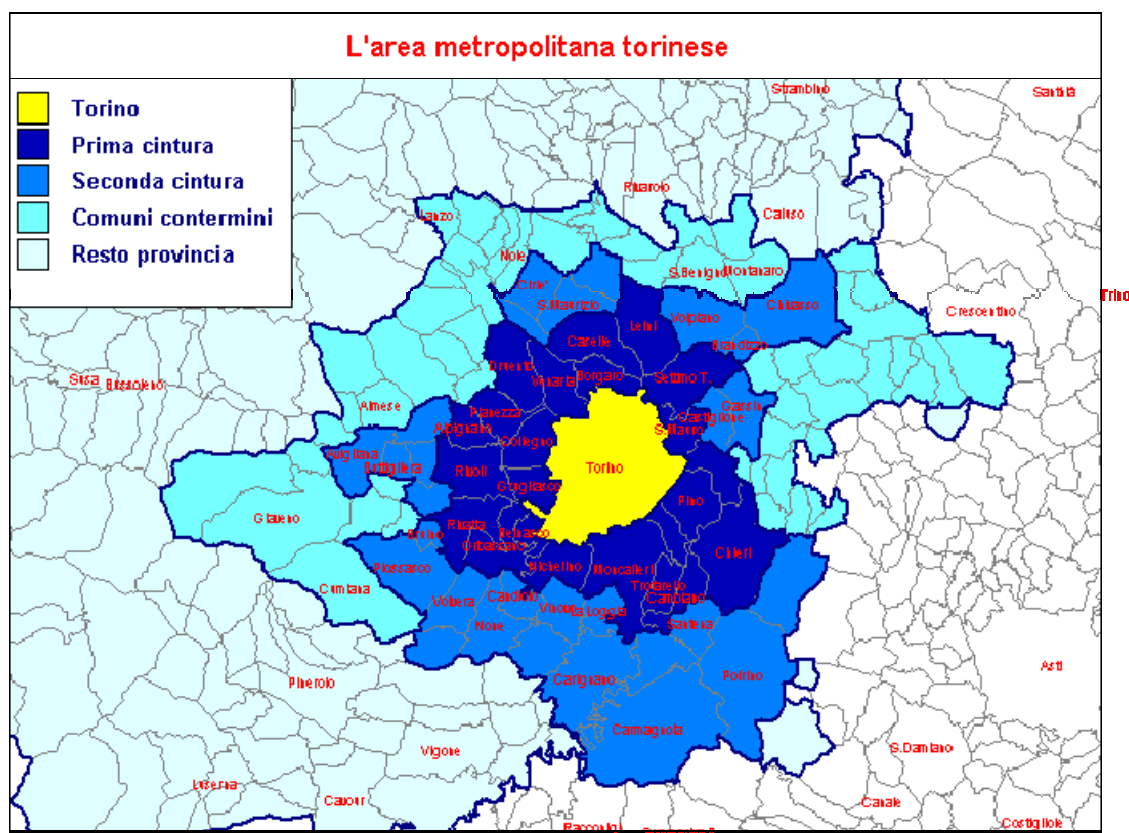
inevitabile un aumento della pressione fiscale. Ciò causa un ulteriore incentivo alla migrazione della popolazione più ricca, dando origine ad un circuito perverso che sarebbe alla base della “crisi fiscale” delle grandi città americane. Non solo, ma a livello politico la “constituency” della città centrale vede crescere il peso degli elettori appartenenti alle classi medio-basse che esprimono prevalentemente una domanda di politiche redistributive che gravano sulle spalle dei contribuenti più ricchi: ciò si traduce in un ulteriore incentivo alla emigrazione per questi ultimi. Questo spiegherebbe il circuito perverso che è stato alla base della “crisi fiscale” di diverse grandi città americane. Il modello, in definitiva, si basa su un’interpretazione della mobilità spaziale dei cittadini e delle imprese incentrata su ragioni di tipo fiscale. Si tratta indubbiamente di una limitazione rilevante, in quanto non viene prevista alcuna politica che cerchi di evitare questo processo, né la possibilità di modifiche nella efficienza produttiva nella prestazione dei servizi pubblici locali che compensi la perdita di base imponibile, né dei fattori culturali che stanno alla base delle scelte localizzative delle famiglie e – se pure in misura minore – delle imprese.

Tale diagnosi è però strettamente collegata alle peculiarità istituzionali – una finanza decentrata che ricorre in larga misura a imposte sul reddito – e processi di sviluppo urbano nel Nord-America – una popolazione molto più mobile di quella europea –, ma non è necessariamente vera in Europa e, in particolare, in Italia. Curiosamente, però, nel nostro paese si è posta scarsa attenzione al legame che sussiste tra i processi di sviluppo urbano e il sistema della finanza locale metropolitana in una fase di crescita rilevante dell’autonomia finanziaria locale. Le grandi città sono attori importanti del sistema economico italiano. Le stime disponibili (RUR, 2004) indicano che le nove aree metropolitane previste nel testo unico sugli enti locali rappresentavano nel 2000 quasi il 30% del prodotto interno lordo nazionale a fronte del 22% della popolazione. La dinamica della loro situazione finanziaria incide quindi sul livello e sulla qualità dei servizi forniti ad una quota rilevante della popolazione e delle imprese del nostro paese. Non va poi dimenticato come l’efficienza con cui viene gestito il sistema infrastrutturale e dei servizi nelle aree metropolitane costituisce uno dei fattori competitivi più importanti per un paese. In generale, tali aree negli ultimi trent’anni sono state caratterizzate da una riduzione della popolazione residente nelle città centrali in direzione delle aree suburbane, secondo il già richiamato schema interpretativo dei cicli urbani. Le domande che ci possiamo porre sono allora di due tipi:

- i) in che misura lo sviluppo urbano ha inciso sul potenziale fiscale della città centrale;
- ii) in che misura lo sviluppo urbano ha generato esternalità fiscali tra città centrali e comuni contermini, o, per dirla in altri termini, quali sono gli oneri che la popolazione non residente genera sulla città centrale.



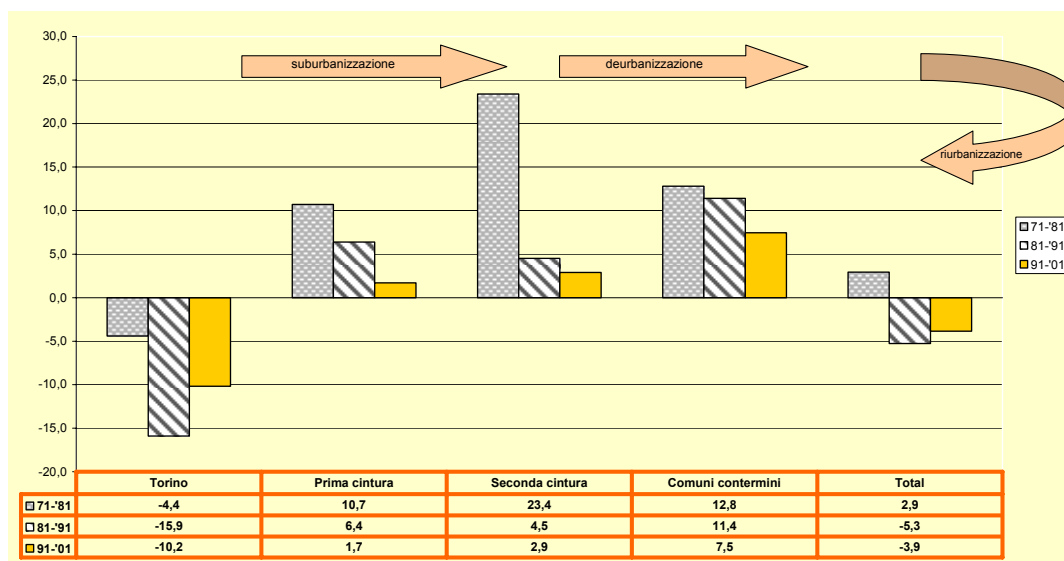
FIGURA 1 – DELIMITAZIONI DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE



La risposta a queste domande potrebbe consentire di individuare alcune opzioni in termini di politica istituzionale per le aree metropolitane finalizzate a garantire soluzioni più efficienti nella gestione dei servizi pubblici e nelle politiche di promozione dello sviluppo economico. Nei prossimi paragrafi affronteremo questi due problemi con riferimento all'area metropolitana di Torino, partendo da alcune possibili delimitazioni utilizzate in precedenti analisi dell'IRES (Fig. 1). La prima comprende Torino e 52 comuni limitrofi secondo due corone concentriche e risale alla prima delimitazione amministrativa effettuata dalla Regione Piemonte nel 1972. La seconda include anche altri 56 comuni contermini alle prime due cinture. I dati più recenti segnalano che l'area da un punto di vista demografico ha attraversato le varie fasi del ciclo di sviluppo urbano (Fig. 2) e attualmente si collocherebbe all'interno della fase di deurbanizzazione con alcuni indizi di riurbanizzazione. Parallelamente, la struttura economico produttiva dell'area ha visto modificare la sua vocazione da industriale a terziaria. Parlare di terziarizzazione può però essere privo di molto significato se non si considera il particolare tipo di terziarizzazione dell'area: si tratta di un terziario in buona parte legato alla precedente connotazione industriale dell'area, con componenti ad alto valore aggiunto.

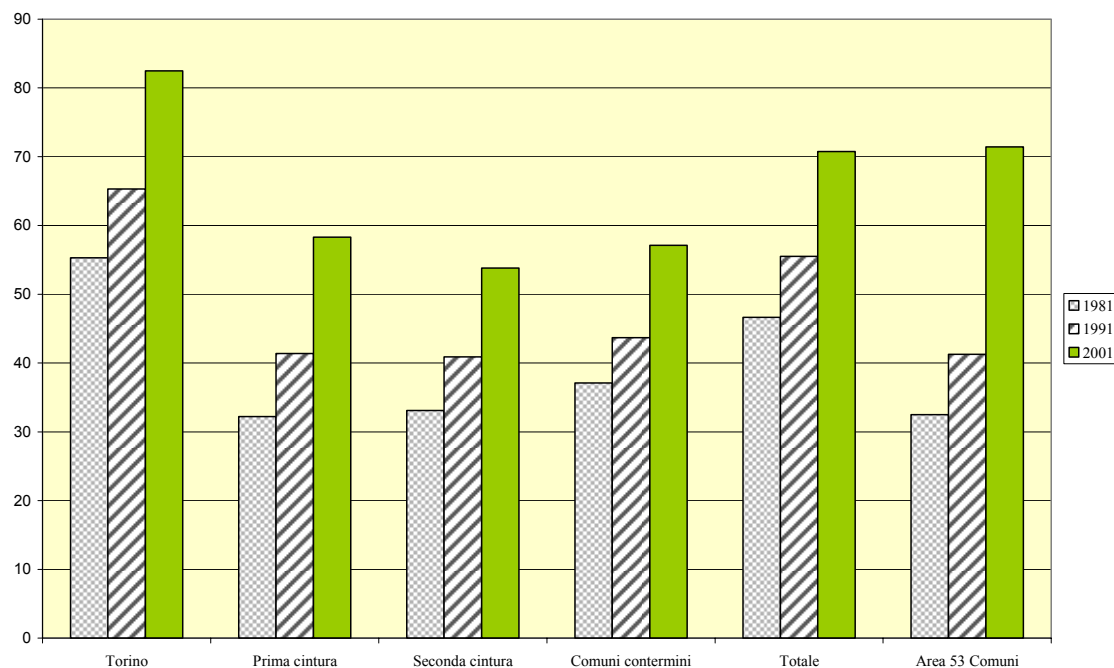


FIGURA 2 – IL CICLO DI SVILUPPO URBANO A TORINO: 1971-2001



Fonte: Istat

FIGURA 3 – PERCENTUALE DELL'OCCUPAZIONE TERZIARIA NELL'AREA METROPOLITANA DI TORINO 1981-2001



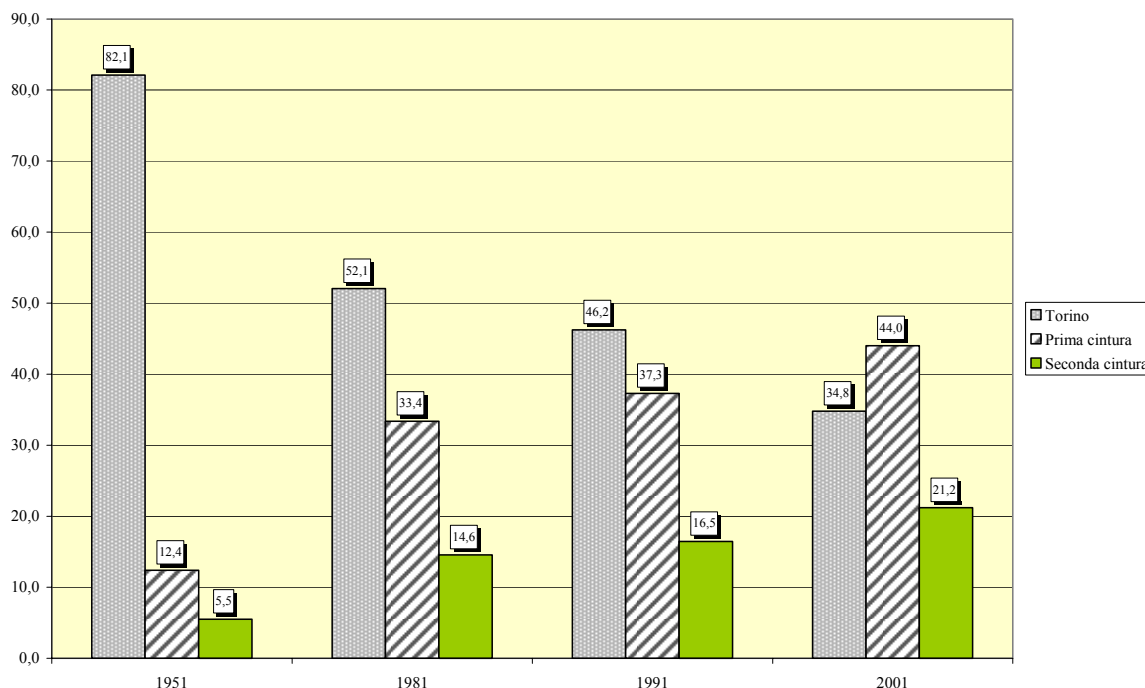
Fonte: Istat

Nel 2001, sulla base dei dati del Censimento, l'occupazione nell'area metropolitana (sia nella versione allargata che ristretta) è ormai per il 71% di tipo terziario, ma ciò è dovuto soprattutto al peso preponderante di Torino dove la quota del terziario raggiunge l'81% (Fig. 3). Ciò corrisponde al declino dell'occupazione industriale nell'area che è scesa da



408.205 occupati nel 1981 e a 207.511 occupati nel 2001. In termini relativi, la quota dell'occupazione industriale presente a Torino sul totale dell'area a 53 comuni si è ridotta dall'82% del 1951 al 35% del 2001 (Fig. 4).

FIGURA 4 – PERCENTUALE DELL'OCCUPAZIONE INDUSTRIALE NELL'AREA METROPOLITANA DI TORINO (53 COMUNI) 1951-2001



Fonte: Istat

Tra il 1991 e il 2001 l'occupazione totale è diminuita a Torino del 3% a causa del dimezzamento dell'occupazione industriale (da 140.000 a 70.000 dipendenti) non compensato dalla rilevante crescita di quella terziaria (da 277.000 a 340.000). In generale, a fronte di una perdita di popolazione tra il 1981 e il 2001 pari a 252.000 residenti si è assistito ad una perdita assai minore di occupazione, pari a 62.000 unità.

La diversa dinamica della popolazione e dell'occupazione offre quindi un'evidenza empirica alla crescente separazione tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e luoghi di consumo. Ugualmente, essa può aver dato origine a cambiamenti nelle basi imponibili dei Comuni dell'area sui quali è bene svolgere qualche riflessione. Pensiamo solo alla trasformazioni delle aree industriali in aree destinate a residenze e/o servizi e ai riflessi di ciò sul valore aggiunto prodotto nell'area e sui valori immobiliari.

## 2.2 Come misurare la salute finanziaria delle grandi città

I connotati distintivi di tali fasi all'interno dell'area metropolitana di Torino sono descritti in maniera approfondita in un altro lavoro svolto dall'IRES per la Regione Piemonte (Regione Piemonte-IRES, 2006) suggerendo la necessità di reinterpretare la dinamica peculiare dell'area torinese in base a tale schema di analisi del mutamento urbano. In particolare – come viene evidenziato nei punti successivi – i processi di deurbanizzazione e riurbanizzazione non hanno sinora incrinato il potenziale fiscale della città centrale. Ai



nostri fini, quello che rileva è infatti la verifica degli effetti di tali percorsi di sviluppo urbano rispetto alla capacità fiscale delle amministrazioni locali localizzate in un'area metropolitana nell'ipotesi di un'ulteriore crescita della loro autonomia tributaria. Vi sono almeno tre ordini di considerazioni che suggeriscono questo tipo di analisi:

- i) la capacità fiscale di un ente costituisce un indicatore significativo per verificare l'esistenza o meno del circuito perverso che può portare alla crisi fiscale delle città centrali;
- ii) si tratta di un indicatore che può essere utilizzato per identificare articolazioni territoriali omogenee all'interno di un'area metropolitana;
- iii) si tratta di un indicatore che può essere utilizzato per eventuali politiche di perequazione fiscale infra-metropolitana, attraverso meccanismi espliciti di cooperazione<sup>1</sup> tra gli enti locali, che consentano la definizione di politiche territoriali e dei servizi di area vasta efficienti.

I percorsi dello sviluppo urbano comportano effetti sugli equilibri finanziari delle città centrali di un'area metropolitana difficili da valutare. In primo luogo, non è facile definire il concetto di equilibrio finanziario. Nella letteratura statunitense si parla di “fiscal health” che, letteralmente, potremmo tradurre come “salute finanziaria”. Tale termine non viene però inteso come equilibrio contabile di bilancio tra entrate e spese, ma come la capacità di un ente locale di fornire un adeguato livello di servizi a fronte di un livello medio di pressione fiscale e tariffaria. Due definizioni più precise sono (i) la “differenza tra i fabbisogni di spesa di un governo locale e la sua capacità di raccogliere entrate autonome” (Reschovsky, 1997) e (ii) “la capacità di un governo locale di fornire un livello medio di servizi con un livello medio di sforzo tributario ed extra-tributario” (Ladd e Yinger, 1991). Valutazioni di questo tipo richiedono quindi una conoscenza sia della capacità fiscale sia dei fabbisogni di spesa.

Una definizione sufficientemente precisa della capacità fiscale di un'amministrazione locale può essere la seguente: **l'ammontare di entrate tributarie che un ente locale può raccogliere per ogni livello di aliquota fiscale applicata sulle diverse basi imponibili ad esso assegnate**. È bene ricordare che tali risorse derivano non solo da soggetti passivi residenti al suo interno, ma anche da quelli non residenti. Ad esempio, le imposte locali sulle attività produttive possono ripercuotersi su soggetti residenti in altri comuni dell'area metropolitana o in altre regioni attraverso i noti, ma difficilmente quantificabili, meccanismi traslativi. Specularmente, però, l'accresciuta mobilità delle persone all'interno delle aree metropolitane<sup>2</sup> può comportare un consumo di servizi pubblici locali da parte di popolazione non residente che non contribuisce alla copertura dei loro costi<sup>3</sup>. Una persona può infatti risiedere in una giurisdizione (sia come proprietario che affittuario), essere impiegata in un'altra e consumare in un'altra ancora. La stessa persona può risultare contribuente nella giurisdizione dove risiede e vota, ma anche in altre giurisdizioni dove non vota, nel caso in cui, ad esempio, vi possieda una abitazione sottoposta ad imposizione locale. Vedremo nel paragrafo successivo i problemi che ciò comporta per la fornitura dei servizi pubblici locali e, in generale, per esercitare un governo delle interdipendenze fiscali (esternalità) tra Comuni che garantisca soluzioni efficienti.

L'approccio generalmente seguito per misurare la capacità fiscale è quello del “sistema tributario di riferimento (STR)” (*representative tax system*). Essa viene misurata applicando un

---

<sup>1</sup> Le forme giuridiche di tali meccanismi di cooperazione sono ovviamente tutte da studiare, ma non sono necessariamente da ricondurre al modello di Città metropolitana delineato nella Costituzione.

<sup>2</sup> Ovviamente, la crescita della mobilità è avvenuta in tutto il territorio ma è particolarmente accentuata nelle aree metropolitane. Su questi aspetti si rinvia ad altre parti di questo lavoro e in generale al dibattito sulla definizione delle aree e delle funzioni metropolitane.

<sup>3</sup> A meno che non siano forniti tramite tariffe a copertura totale dei costi.





aliquota fiscale standard ( $t_{i=1...n}$ ) alle basi imponibili  $BIMP_{i=1...n}$  di tutti i tributi locali in una determinata giurisdizione. In generale, le aliquote standard sono considerate le aliquote medie, semplici o ponderate<sup>4</sup>, per ogni tipo di imposta nell'area territoriale di riferimento (nel nostro caso l'area metropolitana).

Formalmente avremo:

$$FC_{str} = \sum_{i=1}^n t_i BIMP_i$$

Ovviamente, si tratta di una misura ipotetica, in quanto è difficile pensare che tutte le giurisdizioni applichino le stesse aliquote alle rispettive basi imponibili. Anche se semplice da un punto di vista formale, una formula di questo tipo non è facile da calcolare quando siamo in presenza di numerosi tributi locali con caratteristiche molto differenziate. Inoltre (almeno in Italia), quasi sempre, le informazioni sulle basi imponibili risultano assenti o poco attendibili e bisogna fare ricorso a dati sul gettito effettivo dei vari tributi, con la conseguenza dell'impossibilità di valutare il reale potenziale fiscale dell'ente.

I fabbisogni di spesa di un ente locale sono in genere identificati nel livello di spesa che consente ad esso di fornire un livello di servizi standard, dati i suoi indicatori di fabbisogno, cioè tenendo conto dei fattori esterni che influiscono sulla spesa ma che sono al di fuori della sua capacità di controllo. Purtroppo non esistono misure affidabili e aggiornate del fabbisogno relativamente alle città centrali delle aree metropolitane italiane<sup>5</sup>. Una misura efficace di "salute finanziaria" sarebbe infatti rappresentata solo dal rapporto tra capacità fiscale e fabbisogni (*fiscal gap*). In sua assenza, la salute finanziaria delle grandi città può essere valutata in forma indiretta verificando l'andamento del numero indice della spesa corrente pro capite dei Comuni metropolitani rispetto a tutti gli altri Comuni non capoluogo di regione<sup>6</sup>. Pur nella sua grossolanità l'indicatore segnala una tendenza al peggioramento relativo (Fig. 5).

### 2.3 L'evidenza empirica nell'area metropolitana torinese

Rispetto alle problematiche esaminate in precedenza è possibile effettuare una diagnosi sui differenziali fiscali all'interno dell'area metropolitana torinese utilizzando tre tipologie di dati disaggregati a livello comunale:

- i) gli imponibili IRPEF per Comune di residenza dei dichiaranti per gli anni 1998-2000 (fonte: Ministero dell'Economia-Ancitel);
- ii) la base imponibile IRAP e l'IRAP netta pagata per Comune di residenza del soggetto dichiarante (fonte: Ministero dell'Economia-Regione Piemonte);
- iii) i bilanci consuntivi dei Comuni che contengono le principali categorie di entrate tributarie ed extra-tributarie – oltre alle entrate per oneri di concessione che compaiono tra le entrate in conto capitale – in termini sia di accertamenti che di incassi per il periodo 1998-2001 (fonte: Ministero degli Interni-Regione Piemonte).

---

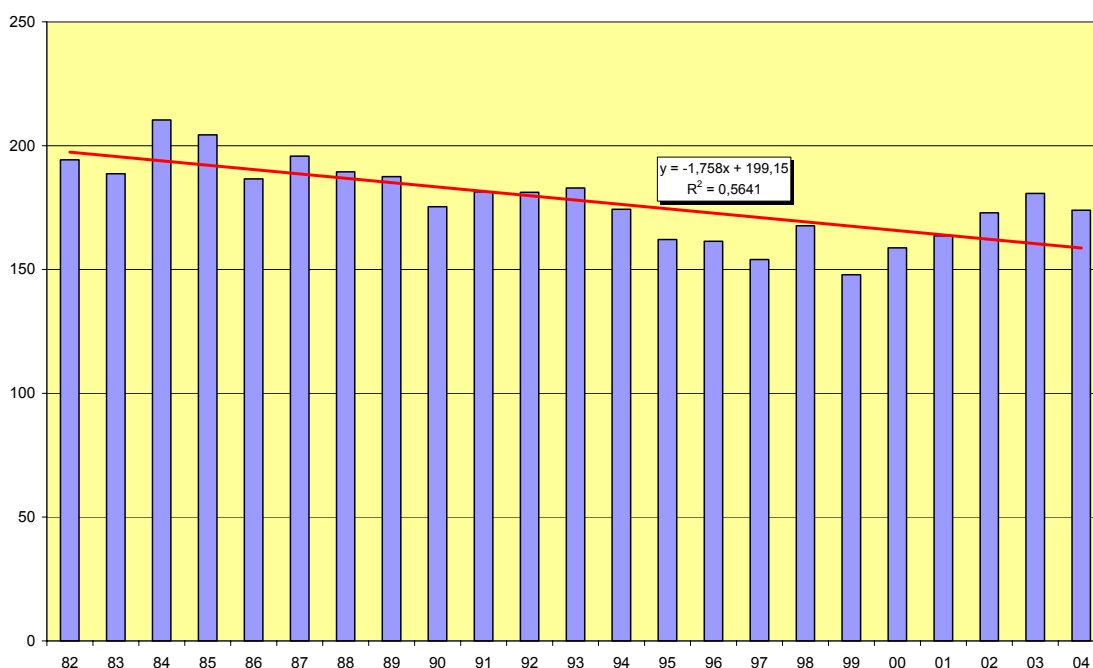
<sup>4</sup> Qualora l'aliquota standard sia una media ponderata i pesi sono rappresentati dalle basi imponibili dei vari enti locali. In tale caso, la scelta implica una visione maggiormente unitaria dell'aggregato territoriale di riferimento.

<sup>5</sup> Si veda anche IRES, 2006.

<sup>6</sup> Sulla base dell'art. 22 del d.lgs. n.267/2000, abbiamo considerato come metropolitani 11 comuni: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Cagliari.



FIGURA 5 – NUMERI INDICE DELLA SPESA CORRENTE PRO CAPITE MEDIA DEI COMUNI METROPOLITANI RISPETTO AGLI ALTRI COMUNI NON CAPOLUOGO DI REGIONE (1982-2004)



Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

## 2.4 L'IRPEF

Per quanto concerne l'IRPEF, la capacità fiscale del Comune centrale continua risultare notevolmente superiore a quella delle cinture. L'imponibile IRPEF pro capite del Comune di Torino nel 1995 e nel 2000 risulta superiore sia alla media complessiva dell'area (Tab. 1), che al valore medio che si riscontra nelle due cinture suburbane (di circa il 10%). È bene però rilevare che in alcune partizioni più piccole a ridosso del Comune centrale, come i Comuni collinari di prima cintura e quelli definiti, secondo la classificazione IRES (Buran, 1998), "comuni dinamici di collina", si riscontra un imponibile medio più alto rispettivamente del 36% e del 24% di quello torinese, e del 48% e del 36% rispetto alla media dell'area metropolitana. Una ulteriore domanda che potremmo porci è relativa agli effetti fiscali della redistribuzione della popolazione all'interno dell'area metropolitana avvenuta negli ultimi venticinque anni. Purtroppo, i dati disponibili sono scarsi e disomogenei, limitandosi alla distribuzione dei contribuenti per classi di imponibile a partire dal 1995.





TABELLA 1 – CAPACITÀ FISCALE (IMPONIBILE IRPEF PER ABITANTE) DELLA CITTÀ CENTRALE E DELLE CINTURE DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE (1995 E 2000)

	Deviazione dalla media d'area (in numeri indice)	
	1995	2000
Città centrale (Torino)	111	112
Prima cintura	101	104
Seconda cintura	99	97
Totale resto area metropolitana	100	100
Prima collina torinese (media 3 comuni)	142	148
Prima collina torinese e comuni classificati come dinamici IRES (punteggio maggiore 1,5)	134	138

Fonte: Ancitel, *Le misure dei comuni*, 2003

Dal loro esame risulta che nel 2000 le classi di imponibile più elevato (superiori ai 69.721 euro) si concentravano (66,3%) nel Comune centrale. Se però analizziamo la distribuzione dei contribuenti tra le diverse classi di imponibile nelle articolazioni territoriali dell'area metropolitana (Tab. 2) è interessante notare come Torino si caratterizzi per una maggiore presenza relativa dei contribuenti nelle due classi estreme. Anche se le differenze non sono grandissime – un po' più di tre punti percentuali in complesso – l'ipotesi che a fronte di una fuoriuscita di ceto medio dalla città centrale esista qualche forma embrionale di dualismo urbano al suo interno non può essere esclusa. Certamente, non siamo però di fronte a fenomeni rilevanti.

TABELLA 2 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI CONTRIBUENTI PER CLASSI DI IMPONIBILE DEI REDDITI

Articolazioni dell'area	Imponibile <=7.746,84	Imponibile 7.747-15.494	Imponibile 15.945-30.897	Imponibile 30.898-69.722	Imponibile >69722	Totale
Torino	33,53	26,09	31,37	7,19	1,82	100
Prima cintura	30,66	28,25	33,69	6,21	1,19	100
Seconda cintura	32,17	29,00	31,87	5,92	1,04	100
Totale	32,45	27,16	32,15	6,71	1,52	100

Fonte: Ancitel

## 2.5 L'IRAP

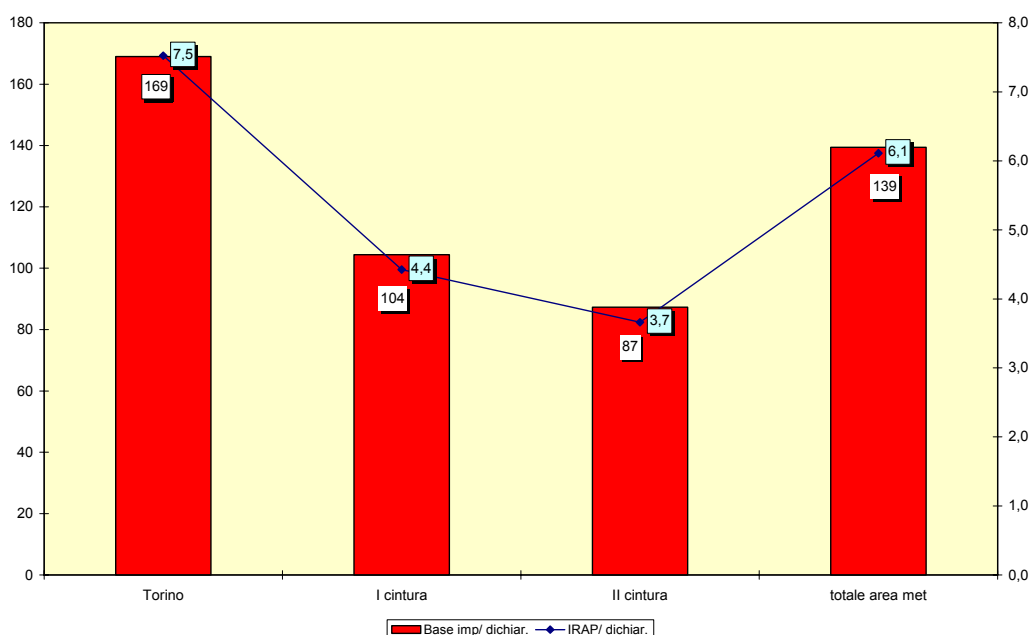
La distribuzione della base imponibile e del gettito dell'IRAP privata relativa al Piemonte costituisce una nuova fonte di informazione fiscale che consente valutazioni sul valore aggiunto prodotto nella città centrale e nelle diverse corone. Va precisato che questo dato non corrisponde necessariamente al valore aggiunto prodotto in tali sub-aree perché deriva dall'attività produttiva localizzata in tutto il Piemonte. È però ragionevole assumere che per numerosi soggetti passivi (in particolare, le imprese individuali, le società di persone e gli enti non commerciali) la localizzazione del gettito corrisponda in linea di massima con quella dell'attività produttiva. Per gli altri contribuenti (in particolare, le società di capitale) si può comunque considerare il dato come indicativo della distribuzione della struttura produttiva nell'area metropolitana e quindi, in buona misura, anche della "capacità fiscale". Dalla figura 6 emerge come il potenziale produttivo – misurato dal rapporto tra base imponibile e numero di dichiarazioni – si concentri nella città centrale, presentando un valore quasi doppio rispetto alla seconda cintura (169.000 euro rispetto a 87.000 euro). Il



valore dell'IRAP versata per dichiarazione è addirittura più del doppio: 7.500 euro rispetto a 3.700 euro, con un'aliquota implicita pari al 4,45% (4,19% nella seconda cintura), leggermente superiore a quella legale del 4,25%. Il valore aggiunto dichiarato ai fini IRAP per abitante risulta quindi pari a circa 15.000 euro nel Comune di Torino, a fronte dei 7.400 euro nella prima cintura e dei 7.000 euro della seconda (Fig. 7).

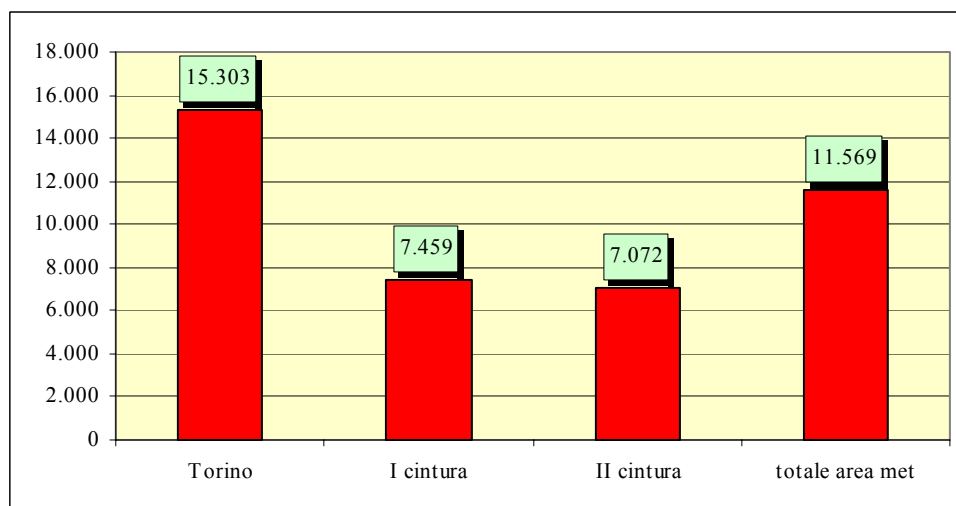
Anche da questi dati, quindi, si conferma il maggior potenziale fiscale della città centrale rispetto alle aree suburbane dovuto ad una maggiore concentrazione dell'occupazione (di residenti e non) nei settori a più alto valore aggiunto.

FIGURA 6 – BASE IMPONIBILE IRAP E IRAP VERSATA PER DICHIARAZIONE NELLE SUDDIVISIONI DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE



Fonte: Elaborazioni IRES sull'archivio delle dichiarazioni IRAP del 2000 su imponibili 1999 della Regione Piemonte. Dati riferiti solo all'IRAP privata. Valori in migliaia di euro

FIGURA 7 – BASE IMPONIBILE (VALORE AGGIUNTO AI FINI IRAP) PER ABITANTE NELLE SUDDIVISIONI DELL'AREA METROPOLITANA DI TORINO



Fonte: Elaborazioni IRES sull'archivio delle dichiarazioni IRAP del 2000 su imponibili 1999 della Regione Piemonte. Dati riferiti solo all'IRAP privata. Valori in euro



## 2.6 Le entrate tributarie dei Comuni dell'area metropolitana

L'analisi dei bilanci dei Comuni dell'area metropolitana consente di confrontare le risorse disponibili dei vari enti e non la capacità fiscale come definita in precedenza. Essa offre comunque un significativo indicatore in termini relativi. La pressione tributaria, misurata dalle entrate pro capite del titolo I di bilancio (entrate tributarie), risulta più elevata nell'area metropolitana rispetto al resto del territorio piemontese (Tab. 3). Nel 2001 esse superavano del 14% la media piemontese, mentre, per quel che riguarda i trasferimenti correnti e in conto capitale, la differenza è a favore dei Comuni non metropolitani.

TABELLA 3 – ENTRATE PRO CAPITE DEI COMUNI PIEMONTESE E DELL'AREA METROPOLITANA DI TORINO

ENTRATE	TOTALE AREA METROPOLITANA (Compreso Torino)	Resto del Piemonte	Torino	Cinture (I e II)
	2001	2001	2001	2001
Entrate tributarie (Titolo I)	298	260	380	296
di cui accertamenti ICI	180	160	247	179
di cui accertamenti TARSU	68	60	90	68
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Titolo II)	134	258	591	125
Entrate extratributarie (Titolo III)	95	154	283	91
Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (Titolo IV)	181	658	309	179
Entrate derivanti da accensioni di prestiti (Titolo V)	57	102	237	53
Spese correnti	500	595	1.241	486
Spese in c/capitale (media 1998-2001)	223	528	650	214

Fonte: Elaborazioni Osservatorio sulla finanza locale IRES. Accertamenti in euro pro capite a prezzi costanti 1995

Tra le singole fonti di entrata, l'ICI pro capite, la più importante in termini di gettito, nel 2001 risulta più alta nell'area metropolitana di un 12% circa rispetto al dato medio piemontese, un differenziale che risulta comunque in diminuzione rispetto agli anni precedenti. Il valore medio nelle due cinture risulta invece praticamente uguale a quello del resto del Piemonte. Probabilmente, in questo periodo si è sviluppata una maggior capacità di accertamento da parte dei Comuni piemontesi non metropolitani, è cresciuta la base imponibile di certi Comuni (si pensi ai fenomeni di espansione di edilizia residenziale e produttiva), in aggiunta ad una crescita delle aliquote che hanno teso ad allinearsi verso l'alto. Il Comune di Torino da solo presenta nel 2001 un accertamento ICI pro capite maggiore del 55% rispetto alle media dei Comuni non metropolitani. La seconda fonte di entrata tributaria in ordine di importanza, la TARSU, non presenta rilevanti divari tra area metropolitana nel complesso e resto del Piemonte. Anche in questo caso, l'accertamento pro capite della TARSU nel Comune di Torino è superiore di circa il 50% rispetto alla media degli altri comuni piemontesi e il differenziale rispetto alla cintura è comunque rilevante (circa il 30%).

Infine, nell'area metropolitana le entrate extratributarie pro capite sono sempre inferiori a quelle del resto dei Comuni piemontesi. Tale indicatore media però un comportamento



assai differente tra il Comune di Torino (283 euro pro capite, quasi il doppio della media piemontese) e le cinture (91 euro).

Dal punto di vista dello sforzo fiscale, non emergono comportamenti dei Comuni significativamente differenti per quanto concerne il principale tributo locale, l'ICI. Le aliquote medie sono solo leggermente più basse nella prima (5,91 per mille) e nella seconda cintura (5,94 per mille) rispetto a Torino (6 per mille). I presumibili maggiori fabbisogni di spesa del Comune centrale in questo caso sono fronteggiati da una ricchezza immobiliare mediamente più elevata a Torino. In aggiunta, va ricordato come anche i trasferimenti da altri livelli di governo pro capite nel 2001 erano molto più elevati a Torino (521 euro) che nelle cinture (125 euro), a fronte di un valore intermedio per il resto del Piemonte (258 euro).

In termini di spesa corrente pro capite Torino spendeva nel 2001 una cifra superiore del 70% rispetto alla media dei Comuni non metropolitani, e il differenziale era ancora più elevato rispetto alle cinture metropolitane. Ciò evidenzia le particolari esigenze di spesa dei Comuni capoluogo metropolitani legate a diversi motivi, tra di loro interconnessi, richiamati dalla letteratura: (i) la fornitura di un maggior numero di servizi, (ii) la maggiore costosità unitaria dei servizi, (iii) l'impatto della mobilità della popolazione. Quest'ultimo aspetto è legato alla presenza di *spill-over* positivi verso i Comuni e viene approfondito nel paragrafo successivo.



### 3. LE INTERDIPENDENZE FISCALI TRA CITTÀ CENTRALE E COMUNI CONTERMINI: IL CASO DI TORINO

#### 3.1 *Aspetti generali*

La teoria economica del governo locale individua i criteri per un'efficiente distribuzione delle competenze da un punto di vista normativo in base al "principio di equivalenza". In termini generali, questo afferma che affinché una funzione sia svolta in maniera efficiente occorre che l'area geografica entro la quale una data politica svolta da una giurisdizione fa sentire i propri effetti deve coincidere con l'area geografica delimitata dai confini della giurisdizione medesima. Nei casi in cui l'area dei benefici è inferiore, oppure superiore, a quella dei confini della giurisdizione, l'attività sarà svolta a un livello non efficiente. Solo in questa maniera vi è coincidenza tra i cittadini beneficiari del servizio e cittadini che decidono sulle caratteristiche quali/quantitative della sua fornitura (elettori-contribuenti). Ora, il problema della non coincidenza tra area dei benefici e popolazione residente/contribuente è particolarmente acuto proprio nelle aree metropolitane contrassegnate da forme rilevanti di mobilità della popolazione. In effetti, le delimitazioni territoriali che interessano l'aggregato metropolitano sono proprio definibili a partire dai diversi tipi di popolazione che gravitano su tale area.

TAVOLA 1 – CLASSIFICAZIONE DELLE POPOLAZIONI DELLA METROPOLI PER ATTIVITÀ

Popolazioni	Attività		
	Abitare	Lavorare	Consumare
Abitanti	Si	(si/no)*	Si
Pendolari	No	si	(si)**
City Users	No	no	Si
Businessmen	No	si	Si

\* Perché alcuni abitanti possono lavorare fuori dalla città di residenza.

\*\* Perché alcuni pendolari, seppure in misura più modesta dei city users e dei businessmen, consumano nella città dove si recano giornalmente a lavorare.

Fonte: Adattamento di Nuvolati (2002) da Martinotti (1993)

Ad esempio, uno schema ricognitivo dell'impatto delle popolazioni non residenti sul nucleo metropolitano può partire dalla classificazione proposta da Martinotti (1993). Si tratta di uno schema che identifica quattro tipi di popolazione definiti sulla base dei comportamenti rispetto alle modalità abitative, al lavoro e al consumo: gli abitanti, i pendolari, i city users e i businessmen (Tav. 1). All'interno delle aree metropolitane flussi di popolazione dei diversi tipi presentano comportamenti e interazioni con i diversi centri differenziati (cfr. la Fig. 8, per una rappresentazione schematica). Il contributo dell'analisi sociologica sarà di tornare su queste popolazioni per studiarne la "storia abitativa, relazionale e del senso d'appartenenza con le varie fette di territorio che contraddistinguono cittadini sempre più mobili" (Nuvolati, 2002). L'interazione tra le diverse popolazioni individua ulteriori delimitazioni territoriali, che sfumano nelle aree di influenza nazionale ed internazionale, così come la figura 8 individua con uno schema radiale. Si può sin d'ora intuire quanto questo sia rilevante rispetto alla determinazioni dei fabbisogni di spesa e delle modalità di finanziamento delle diverse realtà amministrative interessate.



Per affrontare il problema degli oneri della popolazione non residente sul Comune centrale occorre però assumere un riferimento territoriale più preciso. Gli studi svolti in Italia sulle classificazioni del fenomeno metropolitano possono essere divisi in due filoni d'analisi. Il primo risale ai classici studi sul fenomeno della mobilità urbana vista nel contesto delle trasformazioni della città post-fordista, con la crescente enfasi sulle nuove forme dell'abitare metropolitano e con la graduale espansione della popolazione al di fuori dell'area centrale verso le cinture periferiche. In particolare, riutilizzando criteri di classificazione di impostazione sociologica, sono state effettuate raccolte di indicatori socio-demografici che potessero definire in prima approssimazione i confini tra nucleo centrale e fasce di prima o seconda conurbazione. Il riferimento è lo studio di Cafiero e Busca (1970). Il secondo è riconducibile agli studi sulle interdipendenze funzionali collegate ai flussi di pendolarismo casa-lavoro, avviati dall'Istat e aggiornati ai vari censimenti della popolazione. Il risultato più rilevante è stato la prima definizione dei sistemi locali del lavoro (ISTAT-IRPET, 1989), che sono stati individuati anche nelle aree metropolitane previste dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali. Da questi studi sono poi derivate tipologie di classificazioni che univano i criteri di omogeneità socioeconomica con la offerta di indicatori utili a stimare la presenza, in dimensione e tipologia, di popolazione non residente attratta da un nucleo gravitazionale centrale. A tali riferimenti si farà riferimento nel prosieguo del lavoro.

Un'ottica di finanza locale richiede un'analisi delle caratteristiche della popolazione che, per motivi di studio, di lavoro e di consumo e uso del tempo libero si muove all'interno dell'area metropolitana, conferendo al territorio che subisce questi flussi (in particolare quello del Comune centrale) un sovraccarico in termini di domanda di servizi e di impatto ambientale che si ripercuote sui bilanci comunali. Si tratta di un'analisi complessa che, non a caso, è stata raramente affrontata sinora negli studi applicati in Italia<sup>7</sup>.

### 3.2 *Indicatori disponibili*

L'obiettivo di questo tipo di analisi è quello di fornire una stima dell'onere netto per il Comune centrale in ogni settore di spesa generato dalla popolazione non residente.

---

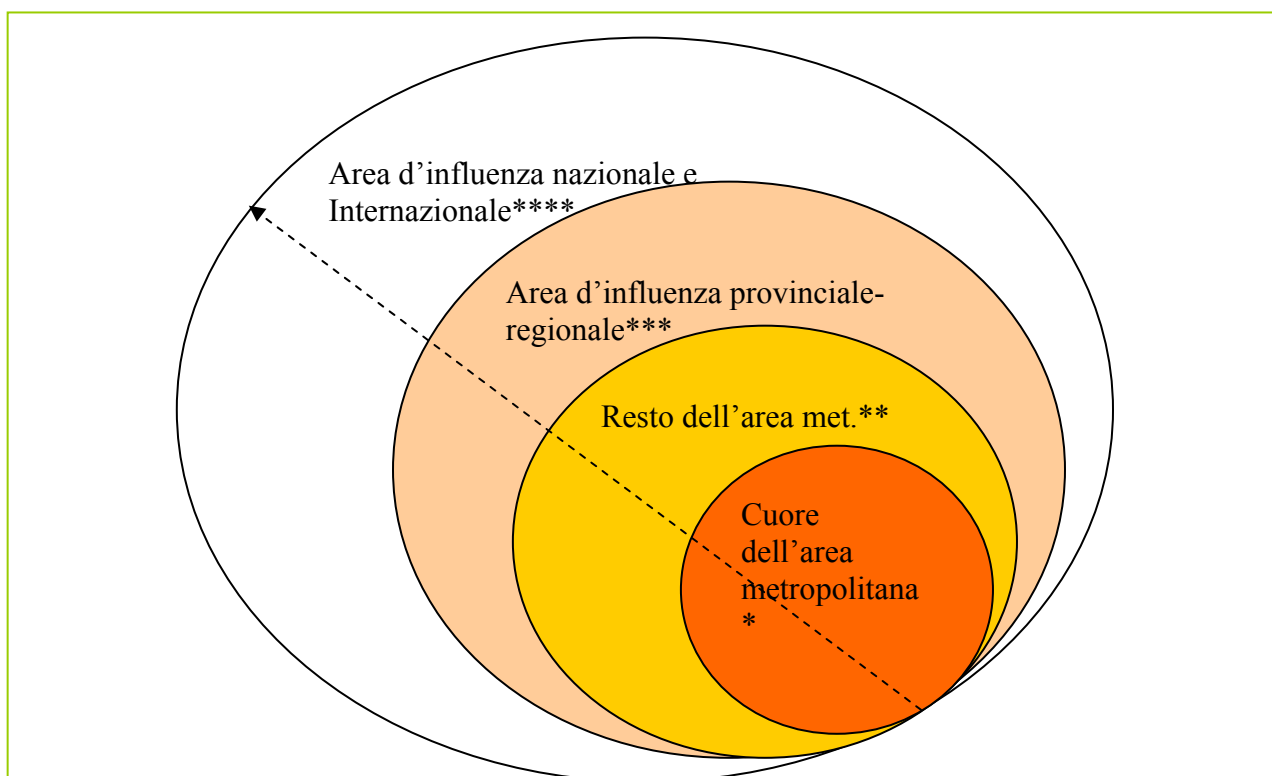
<sup>7</sup> Per un interessante esperimento di analisi dell'impatto della popolazione non residente sul Comune di Milano si vedano il lavoro di Bernareggi, 2004a e 2004b e i contributi di Piazza, Piperno, 2005 e Bruzzo, Ferri, 2005.



TAVOLA 2 – UNA PRIMA RASSEGNA DEGLI INDICATORI DISPONIBILI PER UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLA POPOLAZIONE NON RESIDENTE SULLA CITTÀ CENTRALE DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE

Ente	Ricerca	Popolazione rilevata dai dati	Variabili
ATM, GTT	Osservatorio sulla mobilità in provincia di Torino (anni 1996, 2002)	Studenti, lavoratori, city users, turisti, businessmen, altre presenze	Flussi di pendolarismo su mezzo pubblico e privato (interviste)
ISTAT	Censimento generale popolazione e abitazione	Matrice origine destinazione flussi casa lavoro	Popolazione in età lavorativa (censimento)
Politecnico di Torino, Ministero Istruzione	Osservatorio Istruzione	Studenti universitari fuori sede, non residenti	Studenti
Provincia di Torino	Piano provinciale dei trasporti (PUT)	Trasporti privato-pubblico su gomma e rotaia	In corso di analisi
Regione Piemonte	Pianificazione regionale	Trasporto pubblico su rotaia e gomma	In corso di analisi
Comune di Torino, Prefettura	Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino	Immigrati non residenti che gravitano a vario titolo sul territorio	Immigrati non registrati, registrati
Caritas		Popolazione (immigrata o non immigrata) meritevole di assistenza diretta	Popolazione che fruisce di mense, aiuti, ecc, nel centro città e negli istituti periferici
IRES Piemonte	Osservatorio sull'immigrazione	Censimento permessi di soggiorno	
IRES Piemonte	Osservatorio sulla formazione	Studenti non universitari	Flussi di pendolarismo studenti fuori città-centro città
Ministero delle finanze	Agenzia delle entrate	Dichiarazioni IRPEF, IRAP	In corso di analisi
Ministero dell'interno	Osservatorio finanza locale	Bilanci dei comuni, Aliquote ICI	In corso di analisi
CSI, Regione Piemonte	Dati sanitari a livello di singola ASL, Ospedale	Dati sulle prestazioni sanitarie	In corso di analisi
Politecnico di Torino, Facoltà di architettura	Mappe GIS (cartografiche)	Partizioni ad hoc, sulla base di flussi d'interesse	In corso di analisi
Geostarter	Indicatori georeferenziati	Dati di censimento popolazione industria,	In corso di analisi
Ancitel	Le misure dei comuni	Indicatori vari	In corso di analisi
Ministero della giustizia	Statistiche DAP	Detenuti, Capienza per istituto carcerario	In corso di analisi
Regione Piemonte	Dati statistici sul turismo	Presenze e capacità ricettiva, tempo medio di permanenza	In corso di analisi
Ance-Assindustria Piemonte	Osservatorio sulle infrastrutture		In corso di analisi
SMAT	Consumi idrici comune TO (e comuni cinture serviti da SMAT)		In corso di analisi
Provincia di Torino	Volume Idrico Erogato per ambito territoriale ottimale 3 (306 comuni provincia)		In corso di analisi
Regione Piemonte	Osservatorio culturale del Piemonte	Presenze medie mensili sistema museale metropolitano e cittadino, Presenze teatri e Cinematografi	In corso di analisi

FIGURA 8 – AREE D'INFLUENZA METROPOLITANA RISPETTO AL TIPO DI POPOLAZIONE GRAVITANTE SUL COMUNE CENTRALE



*Legenda:*

\* Residenti

\*\* Residenti, pendolari, *city users*

\*\*\* Pendolari, *city users*

\*\*\*\* Businessmen, turisti, *flaneurs*

◀----- Verso della distanza compiuta dalle popolazioni dal cerchio più interno a quello più esterno

A tal fine, occorre definire una sorta di popolazione equivalente su cui applicare la spesa individuata nelle poste contenute nei bilanci comunali per i servizi prestati, distinguendo con precisione tra funzioni di spesa che hanno impatto solo sui residenti, sui residenti e sui non residenti e principalmente sui non residenti (si pensi all'assistenza alle popolazioni non autosufficienti o alla popolazione carceraria).

Vi sono altresì funzioni di spesa contenute nei bilanci comunali di cui si parla come di beni pubblici quasi puri, quali ad esempio il verde comunale, di cui è impossibile stimare un utilizzo differenziato per tipo di popolazione. Una mappa che non pretende di essere esaustiva può essere tracciata a partire dai dati disponibili suddivisi per fonte, tutti con disaggregazione comunale e provinciale, elencati nella tavola 2.

Ad esempio, sul tema della mobilità, centrale per verificare l'impatto dei flussi di persone sull'infrastruttura trasportistica e viaria comunale, sono utilizzabili i dati di censimento sui flussi di pendolarismo. Altri indicatori sono legati all'impatto delle attività di tempo libero, e dedicate allo studio (inferiore, superiore e universitario, con le diverse opzioni che ne derivano in termini di carico sulle funzioni urbane).





Su queste basi è stata sperimentata una prima applicazione per quanto concerne il Comune di Torino.

### *3.3 Il problema e la metodologia di analisi*

Per quanto concerne Torino si è visto come non emerga dai dati in nostro possesso la presenza di un declino della capacità fiscale della città centrale, anche se non è possibile effettuare una diagnosi sulla salute fiscale del Comune come ente. Quello che è però certo è la presenza di fabbisogni aggiuntivi di spesa legati alle esternalità fiscali tra città centrali e aree suburbane. Le seconde possono “sfruttare” la prima perché la popolazione delle aree suburbane e contermini usufruisce di una serie di servizi forniti da questa e connessi alle attività lavorative e a quelle del tempo libero (si pensi ai consumi culturali). Ciò risulta vero indipendentemente dalla presenza del circolo del “degrado urbano” richiamato in precedenza. Un’ottica di finanza locale richiede un’analisi delle caratteristiche della popolazione che, per motivi di studio, di lavoro e di consumo e uso del tempo libero si muove all’interno dell’area metropolitana, conferendo al territorio del comune centrale che subisce questi flussi un sovraccarico in termini di domanda di servizi e di impatto ambientale che si ripercuote sui bilanci comunali e che dovrebbe essere considerato per valutare la “salute finanziaria” di una città.

L’obiettivo di questo tipo di analisi è quindi quello di fornire una stima dell’onere netto per il Comune centrale in ogni settore di spesa generato dalla popolazione non residente, traendo spunto da una recente ricerca relativa al Comune di Milano (Bernareggi, 2004a e 2004b). Per ottenere questo occorre individuare, da un lato, i diversi tipi di popolazione che utilizzano i servizi della città centrale, dall’altro le diverse tipologie di beni e servizi comunali forniti, in base all’intensità delle loro caratteristiche di bene pubblico e di appropriabilità privata. Ciò dovrebbe poi consentire di valutare in che misura i “non residenti” usino i servizi della città centrale senza pagarli, o, in altre parole, quantificare le esternalità positive di questi. È bene sottolineare, infine, come il tentativo rappresenti solo un’analisi di equilibrio parziale, che non tiene cioè conto dell’effetto della popolazione non residente sull’economia della città centrale in termini di valore aggiunto ed occupazione. Lo strumentario econometrico necessario risulta infatti troppo complesso per essere affrontato in questa sede.

### *3.4 Le diverse popolazioni*

Vi sono tre tipi di popolazioni che utilizzano i servizi comunali. Il primo è rappresentato dalla popolazione residente, cioè iscritta nei registri anagrafici della città. Sono i cittadini che votano e pagano le imposte comunali e quindi determinano la domanda di servizi locali. Un secondo tipo di popolazione è costituita dalla popolazione non residente, non iscritta all’anagrafe, ma comunque presente continuativamente nel territorio comunale, pur essendo formalmente residente in un altro comune o all’estero. Possiamo chiamare questo secondo tipo come “popolazione non residente alloggiata” per analogia con la già ricordata analisi di Bernareggi (cit.). Infine, abbiamo la popolazione non residente giornaliera, quella che per vari motivi si reca giornalmente o a intervalli più o meno regolari nel comune centrale e in quel lasso di tempo ne utilizza comunque i servizi.



La popolazione residente per definizione vota e paga i tributi comunali, anche nel caso che per vari motivi trascorra diversi periodi dell'anno al di fuori dei confini comunali. La popolazione non residente alloggiata non vota ma può pagare i tributi comunali come l'ICI se proprietaria di immobili, la TARSU e l'addizionale al consumo di energia elettrica in quanto affittuaria<sup>8</sup>.

Mentre per la popolazione residente possiamo ricorrere al dato ufficiale dell'anagrafe (867.857 abitanti al 2003), la quantificazione dei due diversi tipi di popolazione non residente è operazione non facile e richiederebbe indagini dirette che consentano anche di valutare il tasso di utilizzo dei diversi servizi comunali da parte di ognuna di esse. In questo primo esperimento abbiamo quantificato le diverse popolazioni che si aggiungono al totale di 868.000 residenti nel 2003 in una misura pari a 46.728 unità<sup>9</sup> per quanto concerne la popolazione alloggiata (il 5,7% di quella residente) e a 368.000 per quella giornaliera. Si tratta però di valori che vanno rapportati al tempo effettivo di presenza in città per valutarne l'impatto. Per questo, i valori assoluti sono riportati a valori equivalenti attraverso una serie di ipotesi sulla permanenza effettiva descritte nell'Appendice, che consentono di avere un valore standardizzato in termini di presenze/anno.

TABELLA 4 – STIME DELLA POPOLAZIONE ALLOGGIATA: INDIVIDUI SENZA DIMORA ABITUALE NELL'ALLOGGIO

	Motivo della presenza nell'alloggio					Totale
	Vacanza	Lavoro	Studio	Presenza di familiari	Altro	
<i>durata della presenza = da 91 a 180 giorni</i>						
Coeff. equivalenza	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37
<i>comune di Torino</i>	187	2.196	1.428	2.983	1.483	8.277
Consistenza equivalente	69	812	528	1.103	549	3.061
<i>durata della presenza = da 181 a 270 giorni</i>						
Coeff. equivalenza	0,618	0,618	0,618	0,618	0,618	0,618
<i>comune di Torino</i>	123	2.278	2.090	1.635	853	6.979
Consistenza equivalente	76	1.407	1.291	1.010	527	4.312
<i>durata della presenza = da 271 a 365 giorni</i>						
Coeff. equivalenza	0,871	0,871	0,871	0,871	0,871	0,871
<i>comune di Torino</i>	23	2.816	1.489	2.975	2.090	9.393
Consistenza equivalente	20	2.453	1.297	2.592	1.821	8.183
<i>Totale equivalente</i>	165	4.672	3.116	4.705	2.897	15.556

<sup>8</sup> Tralasciamo il problema della possibile traslazione dell'ICI da parte dei proprietari residenti sugli affittuari non residenti.

<sup>9</sup> Dato che non comprende la popolazione straniera irregolare.



TABELLA 5 – STIME DELLA POPOLAZIONE ALLOGGIATA: CONVIVENZE

Tipologie di convivenze	Consistenza da censimento	Coefficiente di equivalenza	Consistenza equivalente
ISTITUTI DI ISTRUZIONE (a)	1.334	1,056	1.409
ISTITUTI ASSISTENZIALI (a)	1.619	1,056	1.710
°Presidi residenziali per minori	265	1,056	280
°Ospizi, case di riposo per adulti inabili ed anziani	401	1,056	423
°Centri di accoglienza per immigrati	222	1,056	234
°Altri istituti assistenziali	731	1,056	772
ISTITUTI DI CURA (a)	5.131	1,056	5.418
°Pubblici	4.753	1,056	5.019
°Privati	378	1,056	399
ISTITUTI PENITENZIARI (a)	7	1,056	7
CONVIVENZE ECCLESIASTICHE (a)	332	0,952	316
ALBERGHI, PENSIONI, LOCANDE E SIMILI (a) (b)	81	0,952	77
ALTRE CONVIVENZE (a) (c)	3.324	0,952	3.164
Totale (a)	11.828		12.101
Detenuti (Carceri) (d)	1.462	1,056	1.544
Ospiti d'albergo (per tutti i motivi) (e)	4.850	1,056	5.122
Clochards (f)	1.500	1,056	1.584
Nomadi	2.439	1,056	2.576
Totale generale popolazione alloggiata	22.079		22.927

(a) Fonte: ISTAT-censimento della popolazione 2001

(b) Non sono compresi gli ospiti d'albergo

(c) Comprende le caserme

(d) Fonte: DAP-Ministero della Giustizia

(e) Fonte: Provincia di Torino, presenze medie nel 2003

(f) Fonte: Caritas

(g) Fonte: IRES

### 3.5 La popolazione non residente alloggiata

Per identificare la popolazione non residente alloggiata si sono utilizzati in primo luogo i dati del Censimento della popolazione del 2001 relativamente ai fogli delle famiglie. La rilevazione, per la prima volta, identifica le persone che non hanno dimora abituale nell'alloggio con una specificazione dei motivi della presenza e della lunghezza del periodo di presenza. Si sono invece considerate come residenti le persone con dimora abituale, anche se a rigore queste possono non essere ancora iscritte nell'Anagrafe della popolazione residente del Comune. Ciò consente di avere un'informazione più precisa rispetto a quella ottenuta con una stima indiretta da Bernareggi (cit.). I risultati della ricostruzione in termini di popolazione equivalente sono riportati nella tabella 4.

In secondo luogo si sono utilizzati i dati del Censimento relativi ai fogli delle convivenze distinte per tipologia. Tali dati sono stati poi integrati con informazioni desunte da altre fonti. La tabella 5 riporta i risultati in termini di popolazione equivalente. Sommando i dati delle due tabelle si ottiene un totale pari a circa 38.500 abitanti equivalenti. Infine, non abbiamo ancora incluso la stima della popolazione straniera presente ma non regolare in quanto non siamo ancora arrivati ad una stima definitiva, anche si può partire da un'ipotesi minima pari a circa 6.000 unità.



### 3.6 La popolazione non residente giornaliera

Per la stima della popolazione non residente giornaliera si sono utilizzate le prime informazioni rese disponibili dall'indagine GTT (Azienda di trasporto pubblico torinese) mobilità, che ha cadenza biennale, effettuata con interviste alla popolazione sopra i dieci anni (più di 60.000) in tutto il Piemonte.

Tale indagine, oltre alla disponibilità di un database dettagliato e aggiornato, rispetto all'analisi ISTAT sui flussi per lavoro e studio, si fonda sulla disponibilità nel database del comune di residenza degli intervistati, potendo così separare tutti coloro che si sono recati (registrati con un flusso in entrata) nel comune di Torino e non residenti in esso. Dal censimento ISTAT sarebbe invece possibile rilevare i flussi in entrata verso il comune capoluogo solo per motivi di lavoro analizzando i dati relativi ai singoli Comuni. Il vantaggio di usare la rilevazione GTT, oltre alla maggiore semplicità, deriva dal fatto che nel questionario è presente una classificazione più dettagliata dei motivi del flusso in entrata (acquisti, sport, svago, ecc.) che può facilitare l'identificazione dei servizi prestati dal Comune centrale per la popolazione non residente. La tabella 6 riporta la stima del flusso giornaliero in termini di popolazione equivalente con un valore finale pari a circa 300.000 abitanti. Questa indagine ci consente di distinguere tra popolazione giornaliera che svolge continuamente la propria attività in città (studio e lavoro) e quella definibile di contatto, ovvero che svolge attività legate al tempo libero o alle necessità familiari.

TABELLA 6 – FLUSSI DI POPOLAZIONE GIORNALIERA

Flussi in entrata per motivo (2004)	Interviste a Torino (per lo più residenti in Piemonte)	Interviste fuori Torino	Totale	% sulla pop. residente	Coeff. equivalenza	Popolazione equivalente
Recarsi al lavoro (a) *	130.479	13.900	144.379	16,6	0,749	108.140
Motivi di lavoro **	21.654	3.147	24.801	2,9	0,749	18.576
Studio / andare a scuola *	42.995	9.056	52.051	6	0,665	34.614
Acquisti / commissioni **	53.371	1.619	54.990	6,3	0,956	52.570
Accompagnamento / prelevamento persone**	13.561	404	13.965	1,6	0,79	11.032
Cure / visite mediche **	12.581	506	13.087	1,5	0,749	9.802
Sport / svago **	37.532	1.759	39.291	4,5	1,056	41.491
Visita parenti / amici **	19.108	1.309	20.417	2,4	1	20.417
Altro **	5.228	522	5.750	0,7	0,755	4.341
Totale	336.509	32.222	368.731	42,5		300.983

Fonte: GTT Torino, indagine sulla mobilità 2004

\* Popolazione definita come *pendolare*

\*\* Popolazione definita di *contatto*

Manca, nel caso degli studenti, una disaggregazione della tipologia di scuola frequentata da coloro che arrivano a Torino giornalmente, e nel caso della popolazione di contatto il tipo di servizi comunali utilizzati (per gli sportivi, quali impianti, per chi si muove per tempo libero, la distinzione tra chi viene al cinema o a teatro o chi si muove per fare shopping), per cui sono necessarie approssimazioni in sede di calcolo dell'onere per le corrispondenti funzioni comunali.



### 3.7 *I servizi pubblici locali*

Una volta identificate le popolazioni non residenti, alloggiate e giornaliere, attraverso i coefficienti di equivalenza, è possibile identificare i servizi comunali che forniscono benefici ai vari tipi di popolazione. Ve ne sono alcuni riferibili solo alla popolazione residente, e altri invece attribuibili anche ai diversi tipi di popolazione non residente. Per questi ultimi la letteratura individua due approcci principali. Il primo è basato sul costo corrente netto del servizio pubblico, attribuito alla quantità consumata dai singoli utenti. Ad esempio, il beneficio per un utente di un museo comunale è dato dal prodotto del costo unitario per visita al netto degli introiti tariffari per il numero di visite effettuate in un determinato periodo di tempo. Il secondo approccio si basa sul valore dei benefici del servizio desunti attraverso una stima dell'area al di sotto della curva di domanda del bene pubblico, che corrisponde al valore totale del surplus del consumatore, ovvero il beneficio totale ottenuto da una certa quantità di bene dal consumatore in termini di disponibilità a pagare, sempre al netto delle eventuali tariffe pagate. Pur se analiticamente più corretto, questo approccio risulta di difficile applicazione pratica in assenza di indagini ad hoc, per cui si fa in genere riferimento ad alcune varianti del primo approccio. In particolare, in questa prima sperimentazione si sono utilizzate le stime del peso della popolazione non residente nell'ipotesi che queste ne determinino l'impatto in termini di carico sui servizi della città centrale. Siamo quindi partiti dagli impegni di spesa del bilancio consuntivo del 2003 del Comune di Torino per i vari servizi al netto delle entrate ad essi riferibili (tariffe, concessioni, ecc.) e abbiamo ripartito tale valore – assimilato al costo – tra i diversi tipi di popolazione in base ad ipotesi di proporzionalità.

Innanzitutto, è stato enucleato un primo gruppo di servizi i cui benefici possono essere attribuiti solo alla popolazione residente (Tab. 7), anche se a rigore non si possono escludere fenomeni di esternalità positivi a favore dei non residenti. Si tratta dei servizi anagrafici ed elettorali, dello stato civile e decentramento, della scuola materna, i servizi necroscopici e cimiteriali, le prestazioni di beneficenza che in prima approssimazione possiamo definire “means tested”, offerte ai residenti, e dell'edilizia residenziale pubblica. In base a questi criteri, la spesa destinata alla sola popolazione residente ammontava a 480 milioni di euro, ovvero il 22,5% della spesa totale impegnata nel 2003.



TABELLA 7 – SERVIZI PER LA POPOLAZIONE RESIDENTE

Funzioni	Rubriche	Spesa complessiva*	Composizione %	% su spesa netta totale
Amministrazione, gestione e controllo	decentramento	94.200.919	19,6	4,4
	anagrafe, stato civile, leva, uff. elett.	19.410.788	4	0,9
Istruzione pubblica	scuola materna	97.848.886	20,4	4,6
	assistenza e altri servizi	57.536.615	12	2,7
Urbanistica e gestione territorio	edilizia residenziale pubblica	31.343.592	6,5	1,5
Settore sociale	assistenza e beneficenza	153.521.971	32	7,2
	servizio necroscopico cimiteriale	26.513.770	5,5	1,2
Totale		480.376.542	100	22,5

\*somma di spesa corrente, in c/capitale e ripartizione rimborsi prestiti

Fonte: Elaborazioni IRES su certificato conto consuntivo comune di Torino, 2003

Seguendo il metodo di Bernareggi (2004b) i servizi per la popolazione non residente sono stati invece distinti nelle due tipologie di servizi a carattere generale, ovvero rivolti a tutta la popolazione non residente, e servizi a destinazione particolare, ovvero rivolti solo ad alcuni sottoinsiemi specifici della popolazione non residente. Rientrano nel primo gruppo le spese connesse alla presenza fisica in una città: ordine pubblico, viabilità trasporti, disciplina del traffico, illuminazione pubblica, ambiente, verde pubblico e arredo urbano. Nel secondo abbiamo invece le spese per la cultura, l'istruzione, sport, turismo, ecc. Le spese devono essere conteggiate al netto di eventuali introiti di tipo tariffario ad essi direttamente collegati o, nel caso di aziende, dai vari tipi di entrate accessorie che da queste derivano ai Comuni (canoni, interessi, dividendi). È soprattutto con riferimento alla seconda categoria di utenti che occorrerebbe avere informazioni più precise sull'intensità di utilizzo dei vari servizi per valutarne l'onere effettivo. Il risultato provvisorio derivante dall'applicazione delle quote di popolazione non residente equivalente alla spesa netta comunale è contenuto nella tabella 8. Per le spese relative ai servizi a destinazione particolare, abbiamo stimato un onere pari a 23 milioni di euro, a cui si deve sommare l'onere di 45 milioni relativo ai servizi a destinazione generale per un totale di 68 milioni euro. Tale quota costituisce il 6,8% circa della spesa netta complessiva del Comune.



TABELLA 8 – STIMA FINALE DELLE SPESE PER LE POPOLAZIONI NON RESIDENTI (PNR)

Spese per servizi utilizzati anche dalle popolazioni non residenti		
A) Destinazione generale	Spesa netta complessiva	Totale spesa per PNR
<i>Funzione 3</i>	78.099.009	9.232.193
Polizia municipale	76.161.294	9.043.445
Polizia amministrativa	1.937.715	188.748
<i>Funzione 8</i>	255.842.506	26.063.678
Viabilità, circolaz. stradale e servizi connessi	146.749.402	17.425.126
Parcheggi	-7.513.597	-1.282.137
Illuminazione	30.012.275	3.633.379
Trasporti pubblici*	87.103.615	6.287.310
Aeroporti (Sagat)	-509.189	non attribuibile
<i>Funzione 9</i>	101.428.738	9.875.183
Urbanistica e gestione del territorio	16.569.009	1.613.945
Ambiente, protezione civile	543.993	52.989
Servizio idrico integrato**	2.288.829	non attribuibile
Raccolta rifiuti (AMIAT)***	7.708.433	969.077
Verde pubblico, arredo urbano	74.318.474	7.239.172
<i>Funzione 11</i>		
Distribuzione gas-energia elettrica (AEM Torino)	-8.626.213	non attribuibile
<b>Spese nette complessive</b>	<b>426.744.040</b>	<b>45.171.054</b>
B) Destinazioni specifiche	Spesa netta complessiva	Totale spesa per PNR
<i>Funzione 1</i>		
Uffici giudiziari	38.382.939	1.228.886
<i>Funzione 3</i>		
Polizia commerciale	2.467.371	152.033
<i>Funzione 4</i>		
Istruzione pubblica	65.811.551	2.816.191
<i>Funzione 5</i>		
Cultura spettacolo	121.670.492	8.197.744
<i>Funzione 6</i>		
Piscine comunali	5.704.522	272.802
stadio, palazzo sport e altri impianti	53.804.491	2.573.041
Manifestazioni	32.815.318	1.569.296
<i>Funzione 7</i>		
Turismo	51.753.271	1.524.485
<i>Funzione 10</i>		
Settore sociale	202.482.418	4.689.872
<i>Funzione 11</i>		
Sviluppo economico	11.813.805	638.902
<b>Spese nette complessive</b>	<b>586.706.179</b>	<b>23.663.251</b>

Rispetto alle spese a destinazione generale complessive, la quota a favore della popolazione non residente costituirebbe l'11% circa, e rispetto alle spese a destinazione particolare più del 4%. Si tratta di valori significativamente più bassi di quelli relativi a Milano e molto probabilmente inferiori a quelli reali, sia per l'assenza di alcune componenti di spesa che per la sottostima di quote di popolazione giornaliera che non sono state rilevate in maniera



completa, ovvero di cui non si è potuto stimare in maniera adeguata un flusso composto statisticamente da una pluralità di flussi divisi per motivazioni assai diverse. Lo stesso può dirsi delle popolazioni alloggiate, per cui abbiamo utilizzato un'ipotesi semplificata che riguarda la permanenza media, oltre a non comprendere ancora la stima della popolazione straniera irregolare. Infine, il metodo di calcolo della quota composta, sulla spesa netta complessiva, formata dalle quote di popolazione giornaliera e alloggiate, non ha preso in considerazione alcune tipologie di popolazione, come ad esempio la popolazione nomade e immigrata clandestina, in mancanza di dati sulle corrispettive spese comunali.

Nel complesso, si tratta di un'analisi ancora molto approssimativa, anche rispetto a quella svolta da Bernareggi (cit.), sulla quale dovranno essere effettuati molti approfondimenti quando saranno disponibili la rilevazione completa GTT, i dati sui flussi di mobilità del censimento e i dati completi di bilancio dei vari enti e aziende collegati al Comune.





#### 4. LA COMPETIZIONE FRA COMUNI PER LA LOCALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ PRODUTTIVE E LE POSSIBILITÀ APERTE DI ATTENUARNE GLI EFFETTI NEGATIVI

##### 4.1 *La competizione fiscale tra enti locali*

Nei confronti di ogni imposta (con la sola eccezione di quelle sulla terra) un ente locale può avere convenienza a ridurre le aliquote per aumentare il proprio gettito attirando base imponibile dalle circoscrizioni vicine. È sufficiente che l'effetto dell'aumento della base imponibile sia superiore a quello prodotto sul gettito dalla riduzione delle aliquote perché l'operazione sia conveniente. La manovra può essere effettuata facilmente con le imposte gravanti sulle imprese, dato che queste sono mobili ed attente ai differenziali di imposta. Inoltre, attirare imprese è vantaggioso non soltanto dal punto di vista del gettito, ma anche e soprattutto da quello dell'ampliamento della base delle attività economiche. Tra le imprese vengono in particolare prese di mira, là dove esistono imposte locali sulle vendite (es. USA), i centri commerciali. Anche in Italia – pur in assenza di imposte locali sul consumo – si è nondimeno assistito a politiche comunali rivolte ad attrarre l'insediamento di grandi centri commerciali per gli indubbi impatti positivi che la loro localizzazione comporta in termini di gettito derivante dalla fiscalità immobiliare<sup>10</sup>.

Si comprende, quindi, come quello della concorrenza fiscale sia un punto forte nel disegno dei confini e delle politiche di una Città Metropolitana. Trattasi di un argomento di importanza basilare per la finanza locale e “metro-locale”, come insegnano le esperienze straniere. Ove essa esista, il suo impatto sulla scelta della residenza da parte dei cittadini e/o della localizzazione delle attività produttive può risultare determinante. In Italia, per quanto riguarda le attività produttive, l'istituzione (1989) e, poi, l'abolizione dell'ICIAP, avvenuta nel 1993, hanno dapprima esaltato e poi attenuato la portata e l'incidenza del fenomeno in modo sostanziale a livello comunale. Rimangono, tuttavia, come potenziali fattori distorsivi, sempre a livello comunale, l'ICI e la TARSU e, in futuro, le addizionali comunali IRPEF nonché, a livello regionale, l'IRAP.

Tutto il problema sta nel grado di dipendenza dell'ente dalla base imponibile posseduta. In un regime fiscale in cui ciascuna unità di governo locale dipenda fortemente da un tributo a base imponibile locale, essa avrà un forte incentivo a massimizzare la sua base fiscale. Questo incentivo a massimizzare la base fiscale può avere un effetto positivo sulla competitività globale del sistema metropolitano, se le unità costituenti tendono ad aumentare la loro base imponibile grazie a servizi efficienti e di qualità.

D'altra parte, un sistema di tassazione metropolitana altamente decentralizzato può anche incoraggiare *forme di competizione fiscale meno socialmente produttive*. I singoli governi locali all'interno dell'area metropolitana hanno un forte incentivo a offrire speciali alleggerimenti fiscali o altri tipi di incentivo per attrarre nuove iniziative commerciali. Dal punto di vista di un singolo governo locale, il beneficio fiscale rinveniente da una nuova attività economica può ben essere superiore ai costi supplementari associati al nuovo *business*. Ma, allo stesso tempo, *le decisioni di localizzazione delle nuove attività economiche possono essere inefficienti dal punto di vista del resto dell'area metropolitana*. Vi possono essere costi ambientali, sociali o di congestione associati a una decisione localizzativa sopportati da tutta quanta l'area, mentre i benefici fiscali vanno a una sola, o poche, unità di governo locale.

---

<sup>10</sup> Si vedano per il Piemonte le analisi svolte in Brunetta, Salone, 2002 e Regione Piemonte-IRES, 2004.



Singoli governi locali possono anche tentare di creare un clima fiscale attraente limitando le attività ad alto costo in termini di impegni di bilancio, come la fornitura di edilizia sociale o servizi di *welfare*. Negli USA la pratica dello *zoning* e le altre disposizioni concernenti l'uso del suolo vengono usate per escludere residenti suscettibili di richiedere alti livelli di servizi locali. E se miglioramenti di bilancio in un Comune si producono a spese di altri bilanci comunali dell'area, i benefici per l'intera area metropolitana possono essere uguali a zero, o anche negativi. L'OCSE rileva, ad esempio, che l'area metropolitana di Montreal manifesta la preoccupazione di non riuscire ad imporsi come area globale di attrazione di investimenti esterni proprio per la "corsa" delle singole giurisdizioni ad accaparrarsi capitale esterno da sole<sup>11</sup>.

Bramley (2004) rileva che nel Regno Unito vi è stato un aumento di concorrenza fiscale del tipo "*beggar-my-neighbour*" e globalmente distruttivo, sia a livello di città-regione che di scala intra-metropolitana, con i Comuni in declino prime vittime di questa competizione insana. La principale imposta locale britannica, la *Council Tax*, è essenzialmente una tassa locale sulla proprietà residenziale, ed è l'erede del precedente sistema dei *rates*. Un tale tributo non può di per sé finanziare una quota abbastanza consistente del bilancio locale tale da rappresentare una fonte sufficientemente robusta di *accountability*. L'opinione corrente è che i settori economici tendono a ricevere meno in termini di benefici identificabili di quanto debbono pagare sotto forma di tasse, e che variazioni apparentemente "arbitrarie" delle aliquote fiscali locali potrebbero condurre a decisioni di localizzazione delle imprese inefficienti.

Si è detto che in Italia la competizione fiscale tra Comuni si gioca soprattutto a livello di ICI e, in minor misura, di TARSU (ora TIA). L'edilizia residenziale e quella collegata alle attività economiche vengono naturalmente in primo piano. In entrambi i casi si tratta, per i Comuni, di rafforzare i propri bilanci cedendo in cambio una materia prima irrecuperabile qual'è il suolo: la politica fiscale e di bilancio si mescola così, irrimediabilmente, con quella urbanistica, e non è detto che le due siano compatibili. È una questione di incidenza proporzionale. "Sembra assai improbabile – afferma un noto studioso del settore<sup>12</sup> – che un Comune di grandi dimensioni possa essere spinto ad adottare una politica territoriale espansiva come mezzo per rafforzare il proprio bilancio". È invece plausibile che questo scambio potenzialmente dirompente sul territorio venga fortemente sollecitato, in un contesto di competizione fiscale, in una realtà di frammentazione giurisdizionale. Ad esempio, il gettito dell'ICI generato da un grande centro commerciale è "in buona misura indipendente dalla dimensione del Comune dove questo è localizzato, e dunque la sua incidenza percentuale rispetto al gettito delle tasse sulle proprietà immobiliari esistenti aumenta in proporzione inversa alla dimensione della città che lo ospita" (*ibidem*). Per le amministrazioni di Comuni piccoli o medi, situati nella cintura delle grandi città come Torino, "la prospettiva di accogliere un grande centro commerciale, o un altro polo grande contributore al bilancio locale, è una tentazione alla quale, di fatto, pochi hanno saputo resistere" (*ibidem*). Ove tali scelte non fossero però immuni da conseguenze negative per l'armonia territoriale o da diseconomie per le giurisdizioni confinanti si impone la necessità di pensare a correttivi (perequazione), di cui si parlerà nel paragrafo prossimo, ma che trovano la loro prima fonte ispiratrice nell'esperienza francese, quando non da altre situazioni estere.

---

<sup>11</sup> Cfr. OECD, 2004.

<sup>12</sup> Cfr. Ave, 1999.



#### 4.2 I correttivi possibili, con particolare riguardo all'esperienza francese

Molti paesi dell'OECD, sia federali che unitari, riconoscono i problemi sollevati da una concorrenza fiscale illimitata e usano diversi sistemi per mitigare gli aspetti più dannosi. Uno di questi sistemi è la condivisione della base imponibile, presente – ad esempio – nell'area metropolitana di Minneapolis-Saint Paul, utilizzata fin dalla metà degli anni settanta. Ma proprio per la difficoltà di portare tantissimi attori a uno stesso tavolo di concertazione dello schema di condivisione di un tributo gli esempi di questo tipo si contano sulle dita di una mano.

Un'altra strada percorribile, più compatibile con il contesto italiano, è l'attribuzione dei poteri tributari, responsabili della mobilità indotta della base imponibile, all'ente sovra-comunale (ovvero intercomunale) responsabile dell'area. Qui si fa riferimento alla situazione francese la quale, partendo dall'esperienza della Tassa professionale di zona (TPZ, cfr. riquadro), è sfociata nell'esperienza della *Taxe professionnelle unique* (TPU). La TPU non consiste in altro (ma è un fatto davvero rivoluzionario in Europa!) che *nel trasferimento delle decisioni fiscali comunali in materia di TP al livello intercomunale*. Il tasso unico d'imposta, introdotto con un meccanismo graduale di convergenza rispetto ai diversi tassi dei diversi Comuni, determina *la cancellazione*, al termine del periodo di convergenza (al massimo 12 anni), *delle ineguaglianze di pressione fiscale* tra i Comuni all'interno del perimetro dell'istituzione intercomunale, omogeneizzando la tassazione locale sulle imprese e sterilizzando in questo modo la concorrenza fiscale tra i Comuni.

##### **La Taxe professionnelle de zone (TPZ)**

È stata istituita dalla legge 6 febbraio 1992, per differenziare la tassazione delle aree industriali da quella dai territori rurali. In seguito è stata utilizzata come tassazione differenziata per aree prioritarie di sviluppo economico dalle varie forme associative intercomunali (EPCI, *Établissement public de coopération intercommunale*) che attivano una politica d'attrazione di attività economiche di *interesse comunitario*. Queste sono numerose e sono state sottoposte a significativi cambiamenti a partire dal 1999. Le imprese situate all'interno della zona prioritaria sono incise da un tasso diverso da quello del Comune della zona. Le imprese al di fuori della zona sono assoggettate al tasso della TP del Comune ed al tasso addizionale delle Comunità di Comuni (CC). Le CC, in regime di fiscalità addizionale, possono attivare la TPZ sulle zone di attività economiche che attrezzano e gestiscono (anche se situate in diversi comuni) ed in tal caso le imprese all'interno della zona prioritaria saranno incise da una TPZ con tasso comunitario unico. Si definisce così *un regime fiscale ibrido* di TPU all'interno e di fiscalità addizionale esterno della zona; regime che è stato applicato diffusamente in passato nelle CC, ma che attualmente è residuale. L'esperienza della TPZ è stata utilizzata positivamente per la costruzione della *Taxe Professionnelle Unique* (TPU).

In breve, la situazione francese è la seguente. A differenza di quanto previsto dalla legge del febbraio 1992, dove la TPU rappresentava un regime fiscale opzionale, dal 1999 (legge Chevenement) la TPU costituisce il regime fiscale *obbligatorio* delle nuove Comunità urbane (CU) e delle Comunità di agglomerazione (CA), mentre viene fortemente incentivata per le Comunità di Comuni (CC): come viene sottolineato da più parti, *questo fatto ha modificato sostanzialmente* i meccanismi finanziari e fiscali dell'intercomunalità francese. A certe condizioni (popolazione e competenze delle CU) la scelta della TPU è ulteriormente incoraggiata con la possibilità di beneficiare di maggiori fondi di provenienza statale (in particolare, rappresentati dalla DGF, ovvero Dotation Globale de Fonctionnement). Gli squilibri nella distribuzione delle basi fiscali tra i Comuni e nelle scelte dei tassi, che sono alla base delle sperequazioni enormi create storicamente dalla TP, decadono all'interno dell'istituzioni intercomunali a TPU mediante l'estensione dei confini (da confini comunali a confini d'agglomerazione) e l'introduzione di un tasso unico d'imposizione. Il gettito della TPU è destinato a finanziare le competenze e le funzioni comunitarie, ma anche la



redistribuzione ai Comuni attraverso la compensazione e la dotazione di solidarietà. L'adozione della TPU autorizza un Ente sovra-comunale di cooperazione (EPCI) a percepire, in relazione alle competenze trasferite ed effettivamente esercitate al posto dei Comuni, la cosiddetta "fiscalità accessoria", che risulta composta da: tassa raccolta rifiuti, tassa per la pulizia delle strade, tassa di soggiorno, tassa sulla pubblicità e sull'elettricità. Inoltre, l'EPCI può valutare se istituire imposte locali in funzione di competenze specifiche esercitate a livello comunale. Tra queste figurano le imposizioni sui trasporti e sullo sviluppo urbano: il versamento trasporti (per finanziare i trasporti urbani intercomunali); la tassa urbanistica (oneri di urbanizzazione); la tassa locale *d'equipment* (di lottizzazione); il contributo per la realizzazione dei parcheggi privati.

Anche se la sottrazione, totale dal 2004, della componente salariale dalla base imponibile della TP ha ridotto l'incidenza del tributo sulle imprese sia per i Comuni in generale che per le entità sovra-comunali a TPU, l'opinione condivisa è che per le imprese francesi gli effetti di stabilizzazione delle aliquote (con l'eliminazione della concorrenza fiscale tra Comuni) e di equità fiscale, coniugati alla dotazione più uniforme di beni e servizi offerti sempre più a livello intercomunale, siano molto significativi. Insomma, la rilevanza dell'introduzione della TPU consiste nel fatto che sulla specializzazione del suo uso a livello sovra-(inter)comunale si costruiscono le politiche pubbliche degli EPCI, con particolare enfasi sulla pianificazione territoriale. È per questo motivo che se ne potrebbe valutare l'adattamento alle situazioni metropolitane italiane, almeno per quanto riguarda l'ICI e la TARSU.

#### 4.3 *Le caratteristiche effettive e quelle desiderabili dei tributi locali in un'area metropolitana*

Da un punto di vista estremo, le città sono fondamentalmente simili ad imprese perfettamente competitive nello spazio geografico. Da ciò, un vincolo alle loro politiche fiscali. Poiché le imprese localizzate in città debbono poter guadagnare un margine concorrenziale per poter restare sul mercato, eventuali politiche fiscali dei governi metropolitani che colpissero di più le imprese localizzate al centro di quelle situate in cintura non farebbero altro che portare alla fuga degli investimenti, al declino dei valori delle aree e alla disoccupazione. In un tale contesto, i tributi pagati dalle imprese dovrebbero avere la caratteristica di corrispettivo del beneficio apportato al valore della produzione (ovvero della diminuzione dei costi) attraverso i servizi pubblici locali. In genere, le città dovrebbero resistere alla tentazione di spostare gli oneri tributari sulle imprese: le imposte che ricadono direttamente sulle imprese (vedi le varie imposte europee del tipo *Gewerbesteuer*, ecc.) dovrebbero essere strettamente limitate<sup>13</sup>. Poiché i terreni sono ad offerta inelastica, l'aliquota più elevata su di essi verrebbe pienamente sopportata dai proprietari terrieri, mentre l'aliquota più bassa sui fabbricati minimizzerebbe gli effetti negativi sullo sviluppo economico.

Le città possono esportare gli oneri tributari stabilendo aliquote più elevate sia sulle proprietà commerciali che su quelle residenziali, ovvero colpendo i redditi dei lavoratori pendolari della città o stabilendo tasse specifiche come le imposte di soggiorno. Ma è lecito chiedersi se, alla fine, l'esportazione dell'imposta sia una buona cosa per la salute fiscale ed economica delle città e della città-regione. E la risposta non può che essere ambigua: da un lato, la capacità di esportare imposte oltre i confini della giurisdizione permette alla città di abbassare il costo per residente di ogni unità di servizio pubblico fornito; dall'altro lato, tale politica può incoraggiare l'eccesso di spesa da parte della città stessa. Il tutto va valutato

<sup>13</sup> Nella letteratura americana viene di solito citato al proposito il caso di Pittsburgh, dove per evitare distorsioni vengono stabilite aliquote diverse di imposte sulla proprietà per i terreni e i fabbricati.



sullo sfondo dei costi-benefici imposti ai cittadini delle giurisdizioni viciniori e alla loro capacità/possibilità/volontà di sfuggire alla “tassa del vicino”. Alla fine, è possibile che le due conseguenze, antitetiche, suggerite dalla dottrina: 1) quella della sovrapproduzione generata dai costi ridotti (per i residenti- votanti) e 2) quella della sottoproduzione indotta dal dover pagare per un servizio che favorisce anche i non residenti, si neutralizzino a vicenda. Ma, ove questo bilanciamento non ci fosse, le conseguenze per la salute economica dell’area metropolitana sarebbero negative, per via della sovra-tassazione ovvero della sotto-fornitura di servizi locali.

La sfida per le città centrali è costituita proprio dal dotarsi di un insieme di strumenti fiscali capaci, appunto, di bilanciare le tendenze contrapposte alla spesa eccessiva o, viceversa, troppo scarsa. La conseguenza di eventuali errori in tal senso sarebbe l’impoverimento dell’area metropolitana nel suo complesso.

#### 4.4 *Le imposte sulle proprietà immobiliari*

Nei paesi che si appoggiano fortemente sull’imposta sulla proprietà, una questione importante per la competitività della città concerne la misura in cui questa stabilisca aliquote più elevate sulle proprietà commerciali rispetto alle proprietà non commerciali. Questo problema della discriminazione anti-business è particolarmente sentito in Canada: si è ivi calcolato che i cittadini-residenti di Vancouver assorbono il 70% circa dei benefici della spesa comunale e pagano solo il 40% della locale *property tax*; e, viceversa, le proprietà commerciali (30% e 60% rispettivamente). È stato al proposito osservato che l’ammontare dell’eccesso di imposta sui benefici ricevuti dal settore non residenziale è come un costo fisso, che deve essere pagato indipendentemente dal livello di profitto dell’impresa. Questa componente “costo fisso” ha in sé il potenziale per creare distorsioni che potrebbero danneggiare la competitività delle città. Viene suggerito che queste distorsioni potrebbero essere ridotte attraverso l’uso di aliquote impositive variabili al fine di catturare differenziali di costo tra un tipo di proprietà e l’altro.

Secondo il principio del beneficio le imposte pagate dovrebbero approssimativamente eguagliare i benefici ricevuti. Si tratta di un principio all’apparenza molto chiaro, e tale da costituire una guida sicura per la tassazione delle proprietà commerciali. Ma il problema è, appunto, quello empirico di come suddividere i benefici tra proprietà commerciali e non commerciali (residenziali). Una quota della spesa pubblica urbana è destinata ai beni pubblici puri, che forniscono benefici a tutti quelli che vivono e operano nella città; è perciò appropriato allocare una quota del costo di questi beni alle imprese, anche se non è possibile tracciare la relazione “sinallagmatica” diretta tra costo imposto e spesa. Che questa quota sia troppo alta o no, lo potrebbe stabilire solo un’adeguata indagine empirica.

I vantaggi e gli svantaggi dell’esportazione d’imposta possono variare da una città all’altra: e questo suggerisce che non tutte le città dovrebbero utilizzare la stessa struttura impositiva. Il caso di New York è, al proposito, illuminante. New York utilizza un’aliquota sui valori immobiliari commerciali che è quattro volte quella definita per le proprietà residenziali. Per contrasto, la tipica aliquota sulle proprietà commerciali è, nelle restanti città statunitensi, del 15% circa più elevata di quella dei valori abitativi. Questo enorme differenziale suggerisce che il tasso d’esportazione d’imposta è molto più alto per New York che per il resto degli Stati Uniti, forse per il fatto che New York detiene una posizione monopolistica, in molti settori economici, sconosciuta alle altre città<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Va ricordato che nel 1999 New York abolì la sua seconda fonte di esportazione d’imposta e cioè il prelievo sui guadagni dei *commuters*, con un’operazione di dubbia efficacia.





Nel Regno Unito era sensazione comune che le imposte sulle proprietà immobiliari non fossero responsabilizzanti e fornissero troppe occasioni di esportazione e traslazione d'imposta. Fu precisamente come reazione a questa situazione che il governo britannico nazionalizzò, nel 1990, i *non domestic rates*, nel contesto della riforma della finanza locale. Se si confronta questa situazione con quella di Paesi che si sono tradizionalmente basati sulle imposte sui redditi dei residenti, come quelli scandinavi, se ne conclude che conviene fare una riflessione sul tipo di struttura tributaria che la Città Metropolitana italiana dovrà darsi. Per quanto riguarda l'Italia il problema è dato soprattutto dall'ICI e dalla TARSU, per quest'ultima sino alla sua trasformazione in tariffa. Per quanto riguarda l'ICI l'escursione dell'aliquota può andare dallo 0,4 allo 0,7 per mille: è questa escursione che può fare la differenza. Per un'abitazione del valore catastale compreso tra i 50.000 e i 100.000 euro (un valore rispettivamente più basso e più alto della media nazionale rilevata) l'escursione può andare dai 150 (200-350) ai 300 (400-700) euro annui; per un grande magazzino dai 100.000 ai 300.000 euro annui. Per il Comune di Torino un'ipotetica differenza di 200.000 euro l'anno rappresenta meno dello 0,1% del totale degli introiti fiscali annui sulla proprietà immobiliare: si è già evidenziato come la sostanziale irrilevanza di un tale pur cospicuo gettito sul bilancio di un grande Comune come Torino lo metta al riparo dalle "tentazioni" che possono convincere, e di fatto hanno convinto, altre entità più piccole a muovere guerre commerciali a fini di irrobustimento tributario.

#### 4.5 Quali imposte "metropolitane"?

L'istituzione della Città Metropolitana o di qualche altra forma più "leggera" di cooperazione formale, dovrà quindi basarsi su un ordinamento fiscale che sia in grado di:

- favorire la coesione, anziché la frammentazione concorrenziale, all'interno della area metropolitana;
- favorire la compattezza concorrenziale dell'area in quanto "distretto" produttivo e commerciale, nei confronti del resto del territorio regionale e nazionale;
- indirizzare le decisioni fiscali degli enti singoli e dell'istituzione metropolitana verso l'obiettivo dell'equità tra territori e tra cittadini (cfr. il paragrafo seguente), nel rispetto dell'efficienza e del principio del beneficio.



## 5. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE E L'ARMONIZZAZIONE DEGLI INTERESSI CONTRAPPOSTI TRAMITE LA FISCALITÀ. I DIVERSI CONCETTI DI PEREQUAZIONE

### 5.1 *Il contesto teorico*

Un governo metropolitano dovrà confrontarsi, ancor più di quanto ora tocchi alle unità singole di governo locale che lo formeranno nel concreto, con esigenze di “perequazione urbanistica”, “perequazione (compensazione) territoriale” e “perequazione fiscale (o finanziaria)”. Conviene fare chiarezza preventiva su questi termini.

*La perequazione urbanistica.* La perequazione urbanistica è un metodo disciplinare ampiamente approfondito e affinato sia sul piano concettuale e teorico che su quello della prassi operativa. Nella evoluzione della disciplina urbanistica in Italia, esso trae origine e motivazione nel momento in cui, da un lato, la giurisprudenza ha sancito la decadenza e l'indennizzabilità dei vincoli urbanistici e, dall'altro, il mutare del quadro economico e finanziario degli enti locali ha reso loro sempre più difficile continuare a praticare politiche attive attraverso l'acquisizione delle aree mediante esproprio.

Come si è recentemente affermato (Bruzzo, Fallaci, 2004), “al di là di queste motivazioni esso è stato in breve estesamente riconosciuto come criterio preferenziale, di valenza generale, per assicurare requisiti di equità e di trasparenza delle scelte urbanistiche, per contribuire a regolare il mercato delle aree, e per acquisire alla collettività risorse indispensabili alla realizzazione della parte pubblica della città e dei servizi collettivi.”

Al di là del risultato strumentale (non imporre vincoli espropriativi e acquisire aree gratuitamente alla collettività, ossia socializzare una parte della rendita fondiaria), l'elemento significativo del metodo della perequazione consiste nella trasparenza ed equità di trattamento di tutte le proprietà immobiliari coinvolte dalle trasformazioni urbane, a prescindere dalla specifica destinazione, in modo da evitare che il piano urbanistico ne premi alcune e ne penalizzi altre.

In estrema sintesi, il metodo della perequazione urbanistica consiste:

- nel classificare le aree interessabili da trasformazioni urbanistiche in categorie caratterizzate da analoghe condizioni di fatto o di diritto, quindi in modo tendenzialmente oggettivo;
- nello stabilire diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari di aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto o di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico;
- nello stabilire diritti edificatori unitari il più possibile bassi, in modo che nell'attuazione del piano l'edificazione che ne consegue possa essere concentrata su una parte limitata delle aree interessate;
- nel prevedere la cessione gratuita al Comune di tutte le aree ove non è concentrata l'edificazione, in eccedenza rispetto alla cessione delle dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- nell'utilizzare tali aree, acquisite così senza esproprio, per attuare le politiche dell'ente locale.

Nelle esperienze applicative, in relazione alla maggiore o minore estensione e pervasività del campo di applicazione, si possono poi distinguere perequazioni urbanistiche: *di comparto*,



avente lo scopo di uniformare i vantaggi e gli oneri fra i diversi proprietari ricadenti all'interno del comparto; *generalizzata*, che assegna diritti edificatori con criteri uniformi a tutte le aree di un determinato Piano generale; *di plafond*, che assegna una quota uniforme di diritti edificatori non solo a tutte le aree da trasformare, ma a tutte le aree del territorio comunale, comprese le aree agricole.

*La perequazione territoriale.* La perequazione territoriale ha, sì, una “voluta assonanza con quella urbanistica” (Bruzzo, Fallaci, cit.) ma proprio per questo rischia di ingenerare confusioni ed equivoci: la perequazione territoriale ha in comune con quella urbanistica gli obiettivi dell'efficienza allocativa e dell'equità, ma opera in sedi diverse, perché non riguarda i proprietari dei suoli, bensì i *territori comunali* contigui. Qui il problema di partenza non è la diseguale distribuzione dei vantaggi privati né quella delle basi imponibili, quanto l'eccessiva frammentazione del “paesaggio urbano” dovuta a iniziative economiche dispersive.

Con la perequazione territoriale si intende proprio porre rimedio a tali fenomeni di dispersione e frammentazione dei processi di urbanizzazione rinvenibili nei territori comunali, nonché dei connessi insediamenti produttivi, quali si verificano normalmente nelle aree più sviluppate del paese, e, segnatamente, nelle aree metropolitane (noto fenomeno dello *sprawl* urbano) e che procurano numerosi e consistenti svantaggi sia alle amministrazioni pubbliche che alle collettività. Svantaggi e danni di tipo: ambientale (eccessivo uso del suolo); economico (mancato sfruttamento di eventuali economie di agglomerazione da parte delle attività produttive già insediate e di quelle di futura localizzazione); finanziario (il mancato sfruttamento di potenziali economie di scala nella produzione/erogazione/distribuzione dei servizi pubblici locali); sociale (minore aggregazione e coesione tra le diverse componenti delle varie comunità locali); ed anche politico-istituzionali, quali la ridotta coerenza fra le scelte adottate ai vari livelli di pianificazione, *in primis* tra quelle comunali (urbanistiche) e quelle provinciali- regionali (territoriali).

La perequazione territoriale entra in scena, ad esempio, in situazioni in cui la scelta della pianificazione a scala vasta privilegia il consolidamento delle aree aventi prospettive di sviluppo più favorevoli a svantaggio di altre aree “sacrificate” alle prime in nome della coerenza, o del più vasto e generale riequilibrio dei processi di sviluppo già prodottisi nel tempo nei diversi punti del territorio. Un possibile esito di tali decisioni potrebbe, appunto, consistere in una ulteriore sperequazione dei potenziali di crescita di porzioni del territorio (anche un intero Comune) oggetto della programmazione di area vasta.

Il problema che si presenta a questo punto è duplice: (i) stabilire di quale ammontare debba essere tale compensazione perequativa; e (ii) in quale modo questa possa essere finanziata senza dover apportare radicali modifiche al regime finanziario attualmente vigente per gli enti locali. E si lascia volutamente nell'ombra un possibile terzo problema: quali modalità di impiego concreto dovrebbe avere l'intervento finanziario compensativo.

Alla prima questione si potrebbe dare risposta sostenendo che l'ammontare della compensazione, se questa vuol essere totale, dovrebbe essere pari all'insieme degli svantaggi, opportunamente monetizzati, che si prevede verranno sofferti dagli enti locali interessati nel medio-lungo periodo, tenendo conto anche di quelli indiretti o indotti, purché ragionevolmente individuabili.

Alla seconda questione (come finanziare la compensazione) si può rispondere mediante l'adozione, ad esempio, del *Tax Base Sharing* statunitense (che consiste nella condivisione intercomunale delle basi imponibili toccate dalla politica urbanistica) ma, soprattutto, per restare in ambiente europeo, *mediante l'adozione di un sistema simile a quello francese che ruota attorno alla TPU unica*. In entrambi i casi, si seguirebbero i suggerimenti indicanti l'impiego





della fiscalità immobiliare locale a fini di perequazione. Più opportunamente, dovrebbero venire coinvolti i gettiti non solo delle imposte, ma anche dei prelievi di natura paratributaria (come i contributi al costo di costruzione, nonché gli oneri di urbanizzazione) di cui vengono a godere le amministrazioni delle aree avvantaggiate dal piano sovra-comunale. Precisamente di questo tipo sono i correttivi che si stanno sviluppando a livello sperimentale in Italia e che vanno comparando ormai anche nella legislazione italiana.

*La perequazione finanziaria.* Infine, si giunge al terzo livello, quello della perequazione finanziaria (o fiscale), la quale riguarda tutti gli enti locali appartenenti ad una stessa regione (in qualche caso anche ad una stessa provincia: vedi l'esempio francese) o allo stesso paese. L'obiettivo generale della perequazione basata sul concetto di equità orizzontale può essere sinteticamente espresso come compensazione della differenza tra la capacità di spesa e la capacità di entrata di ogni ente locale rispetto al complesso dei servizi da loro offerti.

Come noto, la nozione di spesa assunta nel ragionamento e nelle formule accompagnatorie è quella di *spesa standard* e non quella effettiva, o storica. Anche la spesa standard non è di semplice quantificazione, specie in presenza di elementi di "disturbo della normalità". E non v'è dubbio che tra i "disturbi" possibili della normalità per un Comune vi è l'appartenenza all'area metropolitana, che può essere foriera sia di supplementi di fabbisogno che di supplementi di entrate fiscali. Si pensi a quanto può incidere il fattore "densità" ovvero il fattore "orografia". Insomma, due Enti potrebbero offrire uno stesso livello "normale" di servizio soltanto con spese diverse a causa della loro differente conformazione geografica e /o della localizzazione della popolazione. È importantissimo a questo punto precisare che la presa in conto dei fabbisogni di ciascun ente non può comprendere anche quei differenziali che potrebbero essere stati causati da esplicite scelte politiche comunali, incluse quelle urbanistiche.

L'altro elemento chiave della perequazione finanziaria (o fiscale) riguarda la *capacità fiscale*, nel senso che – a parità di spesa standard – si perequa la debolezza fiscale relativa, ossia la impossibilità per l'ente di sostenere tale spesa. E questa debolezza relativa deve essere calcolata tenendo conto delle differenze in materia di base imponibile (in particolare dei valori fondiari, per rimanere nel tema) o, al più, delle differenze in materia di gettito standard (base imponibile per aliquota di riferimento) e non del gettito effettivo. Si tratta della *capacità fiscale* come definita nel secondo paragrafo.

Insomma, una perequazione finanziaria "normale" – organizzata e gestita abitualmente dal centro ovvero dalla Regione o da entrambi i centri di potere, ancorché rivesta un carattere orizzontale – si sovrappone e si aggiunge a qualsivoglia altra perequazione o compensazione intervenga tra enti locali che entrino in una relazione data da politiche urbanistiche o di sviluppo territoriale condivise. E meno che mai si interseca con la perequazione urbanistica. Si veda, al riguardo, il Quadro sinottico nella tavola 3.

## 5.2 Le prime esperienze italiane di perequazione territoriale

La sperimentazione emiliana della perequazione territoriale prende avvio dalla legge urbanistica approvata dalla Regione nell'anno 2000 (L.R. n. 20/2000). L'art. 15 di questa legge, che introduce gli "accordi territoriali" per concordare obiettivi e scelte comuni, nonché per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici comunali, stabilisce che tali accordi possano "prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo *finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati*". La



stessa legge attribuisce alla Provincia il ruolo di promotore degli accordi territoriali qualora essi siano diretti a definire gli interventi di livello sovra-comunale mediante i quali dare attuazione al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP). In particolare, gli accordi territoriali sono individuati come lo strumento necessario per l'attuazione degli "ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovra-comunale" e per l'attuazione dei "poli funzionali", ossia dei grandi centri o complessi comprendenti funzioni di grande attrazione e di rango metropolitano (centri logistici, fieristici, commerciali, grandi stazioni, aeroporti, o simili). La stessa legge stabilisce anche – con riferimento agli ambiti specializzati per attività produttive – che *"gli oneri di urbanizzazione relativi alle aree produttive di rilievo sovra-comunale sono destinati al finanziamento degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi necessari, indipendentemente dalla collocazione degli stessi anche al di fuori dei confini amministrativi del Comune nel cui territorio è localizzata l'area produttiva. Gli accordi territoriali stabiliscono le modalità di versamento e gestione degli oneri e ne programmano in maniera unitaria l'utilizzo"*. Questa previsione costituisce evidentemente un incentivo per indurre anche le amministrazioni potenzialmente svantaggiate a partecipare alla realizzazione di un progetto di sviluppo territoriale, caratterizzato da una valenza sovra-comunale e da un elevato standard qualitativo.

Nel contempo, incentivate da un'altra legge regionale (L.R. n. 11/2001) nascono in Emilia Romagna numerose Associazioni e Unioni di Comuni le quali, sebbene inizialmente non fossero specialmente indirizzate agli scopi perequativi qui richiamati, si rivelano presto anche (analogamente all'esperienza francese) come *potenziali aree di coordinamento e omogeneizzazione delle politiche urbanistiche* e, in taluni casi, danno avvio alla elaborazione in forma associata dei nuovi Piani Strutturali Comunali.

Nel PTCP del 2004 la Provincia di Bologna ha fatto compiere alla materia un ulteriore passo avanti. Fra i contenuti degli accordi territoriali si prevede la definizione delle esigenze di adeguamento e potenziamento delle infrastrutture ma, soprattutto, la costituzione del fondo di compensazione, nel quale devono confluire la totalità degli oneri di urbanizzazione e, preferibilmente, anche l'ICI che i Comuni incasseranno *dai nuovi insediamenti produttivi secondari e terziari*. In sostanza, con l'approvazione del PTCP, qualunque nuova significativa previsione di sviluppo di attività industriali, commerciali e terziarie passa, in Emilia Romagna e soprattutto in provincia di Bologna, necessariamente attraverso la condivisione di introiti e spese a livello intercomunale.

Gli accordi finora scaturiti (quattro in provincia di Bologna, uno in provincia di Rimini; Modena, la prima a partire con l'applicazione della legge, non ha poi concretizzato l'esperienza) hanno dato origine a metodi di compensazione finanziaria simili ma non uguali. In due di essi si prevede una fase transitoria, della durata di un anno, nella quale i Comuni sedi del polo produttivo dovranno cominciare ad accantonare una percentuale (modesta) degli introiti da oneri concessori ed eventuali altri oneri aggiuntivi derivanti dai nuovi insediamenti produttivi, per dedicarli alla realizzazione di opere concordemente definite. Conclusa la fase transitoria, il Fondo sarà alimentato dagli oneri di urbanizzazione e oneri aggiuntivi che tutti i Comuni firmatari percepiranno da nuovi insediamenti secondari o terziari comunque localizzati nei loro territori, nonché "eventualmente quota-parte dell'ICI", da stabilirsi successivamente. In un altro, il più recente ed "avanzato" di tutti, si prevede che a partire dal 2005 la totalità degli oneri di urbanizzazione, degli oneri aggiuntivi e dell'ICI che deriveranno da nuovi insediamenti specializzati produttivi o terziari confluiscono nel Fondo di compensazione. "Grazie alla totalità dell'ICI, si ritiene che il Fondo, nel giro di qualche anno, potrà raggiungere una dotazione di risorse sufficiente non



solo a fare fronte agli investimenti necessari alla qualificazione delle aree produttive, ma anche a rappresentare un significativo abbozzo di finanza intercomunale ...”<sup>15</sup>.

Diversi nodi rimangono da sciogliere: i) la titolarità del potere di gestire i fondi compensativi (Provincia? Un Comune rappresentativo? E allora quali conseguenze sul rispetto del Patto di stabilità?); ii) la stabilità della forma di governance territoriale, iii) la capacità degli accordi di vincolare le politiche urbanistiche complessive degli Enti; iv) le concrete modalità operative di valutazione delle convenienze e delle compensazioni; e così via. Ma si tratta comunque di uno *start up* incoraggiante, e coerente con l’art. 11 con l’ultimo progetto di legge urbanistica approvato da un ramo del Parlamento<sup>16</sup> che prevede “la possibilità, nel caso di localizzazione di attrezzature di interesse sovra-comunale per la realizzazione di aree per insediamenti produttivi di beni e servizi a seguito della formazione di consorzi di Comuni, di redistribuire l’ICI tra i predetti Comuni, indipendentemente dalla ubicazione dell’area e in relazione alla partecipazione delle singole amministrazioni comunali al consorzio”.

### 5.3 *Ulteriori riflessioni in tema di perequazione e di utilizzo condiviso di risorse fiscali in un contesto metropolitano*

Si è detto (Camagni, 1999) che con la perequazione urbanistica si perseguono contemporaneamente tre obiettivi (di efficacia urbanistica, di politica fiscale e di etica pubblica), di cui il secondo “appare più complesso in quanto [...] dovrebbe essere realizzato (piuttosto) attraverso una riforma della fiscalità fondiaria e immobiliare” alla quale si sarebbe praticamente rinunciato; cosicché la perequazione eserciterebbe “una sorta di supplenza rispetto ad una riforma fiscale che ha lasciato ampiamente impregiudicato il tema dei plusvalori di trasformazione”. Si verificherebbe una sorta di corto-circuito fiscale in modo che – grazie ai tipi di transazioni finanziarie applicate nello specifico – la trasformazione della città privata proceda congiuntamente e contemporaneamente con quella della città pubblica.

Uno strumento suggeribile potrebbe proprio essere costituito da quei contributi di miglìoria (Imposta sui Valori delle Aree Fabbricabili, IVA<sup>F</sup>), presenti in passato nella legislazione italiana (legge n. 246 del 1963), che consentiva agli enti locali di richiedere contributi sul plusvalore di immobili rustici o urbani derivante dalla esecuzione di opere pubbliche e dall’introduzione di pubblici servizi<sup>17</sup>. L’IVA<sup>F</sup> è stata successivamente soppressa con la legge istitutiva dell’INVIM, nell’errata convinzione che quest’ultima li sostituisse concettualmente. In realtà, l’INVIM colpiva un incremento generalizzato e generico di tutti gli immobili urbani ed è stata per qualche tempo – gli anni ‘70 – una specie di tassa sull’inflazione.

Oggi, caduta anche l’INVIM, il contributo di miglìoria potrebbe essere riproposto, anche se vi ostano indubbie difficoltà connesse alla sua esazione. In questo senso, si esprimono da circa dieci anni gli esperti di urbanistica. La sua struttura potrebbe ricalcare quella della l. 246/63, ovvero anche quella dell’analoga imposta spagnola (*IVTNU, Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*). Quest’ultima concorre ormai in misura sensibile a finanziare le spese dei municipi rientranti nelle aree metropolitane spagnole.

Un diverso e collaterale contributo alla perequazione urbanistica-finanziaria nella Città Metropolitana lo potrebbe dare un’altra proposta che si collega con quanto detto in tema di concorrenza fiscale. Si tratterebbe di utilizzare l’ICI (eventualmente armonizzata a livello metropolitano) quale strumento di finanziamento parzialmente dedicato alle infrastrutture.

<sup>15</sup> Cfr. Fallaci, 2004.

<sup>16</sup> Disegno di legge n. 3519, *Principi in materia di governo del territorio*, approvato dalla Camera dei deputati il 28 giugno 2005.

<sup>17</sup> Ad esempio, tali contributi furono utilizzati per la costruzione della linea 1 della Metropolitana di Milano.



Come noto, la legge 10/77 (Bucalossi) prevede che i Comuni applichino, nel caso di nuove costruzioni edili, sia oneri di urbanizzazione secondaria sia contributi al costo di costruzione. Si tratta di entrate che la legge esige vengano considerate proprie del conto capitale e pertanto spendibili solo a copertura degli investimenti infrastrutturali del Comune. Dunque, imposte di scopo. Secondo le statistiche più aggiornate, questo tipo di entrata ammonta attualmente a circa 3 miliardi di euro, distribuiti in modo molto eterogeneo e discontinuo nel tempo tra le varie aree del paese. Ciò ha finora impedito un uso davvero programmatico e razionale di questo cespite nel finanziamento dell'attività comunale.

Da questo punto di vista, anche l'ICI potrebbe assumere, almeno in parte, i connotati di tassa di scopo, con una quota del gettito destinato alla realizzazione o al mantenimento di infrastrutture e al potenziamento dei servizi comunali ad essi connessi, secondo lo stesso spirito che improntava la "legge Bucalossi". Se, ad esempio, il 20% dell'ICI potesse essere utilizzato come finanziamento obbligatorio delle rate di ammortamento di mutui finalizzati ad infrastrutture di servizio all'urbanistica, sarebbe possibile rendere meno accidentale e più sistematico il nesso tra attività edilizia privata e arredo urbano ad essa pertinente. Il 20% dell'ICI dell'area metropolitana di Torino nel 2001 corrispondeva a circa 65 milioni di euro annui, che potrebbero consentire di sostenere un primo lotto di investimenti per circa 0,5 miliardi di euro. È ovvio che l'idea potrebbe trovare una soluzione graduale e sperimentale, cominciando a "congelare" a scopi di viabilità e generica infrastrutturazione quote di gettito dell'ICI già esistente sugli immobili ad uso produttivo, laddove si fanno maggiormente sentire le carenze in termini di accessibilità e agibilità del centro industriale o commerciale che mettono a dura prova la competitività del sistema economico italiano. In seguito, potrebbe essere esteso all'edilizia residenziale. I processi di inevitabile lievitazione della base imponibile che, seppure con un certo *time lag*, ne seguirebbero ristabilirebbero l'equilibrio finanziario del governo comunale o metropolitano gestore dell'operazione.



TAVOLA 3 – QUADRO SINOTTICO DEI DIVERSI CONCETTI DI PEREQUAZIONE ATTINENTI UN CONTESTO URBANO O METROPOLITANO

Tipi di perequazione	Obiettivi perseguiti	Soggetti coinvolti	Ambiti territor
Urbanistica	Equa distribuzione dei diritti edificatori fra le proprietà immobiliari comprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica	Proprietari (privati) e Amministrazioni comunali	Micro-territoriale (= singolo comune)
Territoriale	Compensare le esternalità prodotte a livello inter-comunale come conseguenza di progetti di sviluppo territoriale condivisi	Amministrazioni locali (Comuni, Provincia e Regione)	Meso-territoriale (= insieme di Comuni)
Finanziaria /fiscale	Ridurre al minimo le differenze fra le basi imponibili delle varie aree territoriali che compongono un determinato sistema socio-economico	Amministrazioni pubbliche (Governo centrale, Regioni e Comuni)	Macro-territoriale (= intero territorio nazionale) od anche meso-territoriale (es. Perequazione Laender-Comuni)

Fonte: Bruzzo, Fallaci, 2005





## 6. CONCLUSIONI

In questo lavoro si è affrontato il problema degli effetti dello sviluppo metropolitano sulla finanza delle città centrali. In particolare, si è cercato di verificare in che misura la salute fiscale delle città centrali sia peggiorata nelle varie fasi di sviluppo urbano e se si poteva trovare qualche analogia con i modelli di degrado urbano che hanno contrassegnato lo sviluppo di alcune città statunitensi. Nel complesso, limitando l'analisi al caso di Torino non emergono indizi di degrado urbano, quanto piuttosto di crescenti difficoltà finanziarie delle grandi città anche a seguito dell'evoluzione dell'ordinamento finanziario locale italiano. Scarso peso è stato dato all'analisi dei fabbisogni delle grandi città, originati in gran parte dal peso delle popolazioni non residenti (Pommerehne e Krebs, 1991). Una stima, pur grossolana, dell'impatto di tali popolazioni sul bilancio della città centrale risulta di entità significativa anche se ancora chiaramente sottostimata. Rispetto a questo punto, in assenza di drastiche riorganizzazioni (fusioni) delle amministrazioni interessate, emerge l'esigenza di disegnare schemi di trasferimento compensativi orizzontali o organizzati da parte di livelli superiori di governo. Ovviamente, nel caso di servizi escludibili, la soluzione più efficiente risulta quella dell'applicazione di tariffe che possono prendere anche la forma delle *commuter charges* recentemente sperimentate con successo a Londra. Sul piano istituzionale ciò richiederebbe anche la sperimentazione di modelli flessibili di governo metropolitano, ad esempio del tipo delle Unioni. La disponibilità dei dati completi relativi agli spostamenti delle popolazioni non residenti tra Comuni dell'area metropolitana torinese permetterà di migliorare la stima dell'onere delle popolazioni non residenti sui bilanci del Comune centrale e inoltre di aggiornare la mappa utilizzata nel presente lavoro come riferimento per l'area metropolitana torinese che si basa sull'ultimo Censimento.

Qualunque configurazione istituzionale proposta rende però necessaria la definizione di un nuovo assetto della fiscalità locale metropolitana e dei sistemi di coordinamento tra pianificazione urbanistico-territoriale e politiche fiscali degli enti locali. Nel quarto paragrafo si rileva infatti come l'aumento del grado di autonomia tributaria degli enti locali implichi un processo potenzialmente virtuoso o vizioso, a seconda che la competizione per l'allargamento della base imponibile si svolga all'interno di regole di coordinamento fiscale e con l'utilizzo di strumenti perequativi atti a promuovere una fornitura efficiente dei servizi pubblici locali e la riduzione delle esternalità territoriali negative o che, invece, sia il frutto di forme di concorrenza fiscale non regolata.

I diversi concetti di perequazione urbanistica, territoriale e finanziaria, vengono compiutamente analizzati al fine di individuare uno strumentario organico per le politiche territoriali a livello metropolitano. In particolare, vengono evidenziate le interrelazioni tra perequazione urbanistico-territoriale e perequazione fiscale attraverso le suggestioni che vengono dai modelli francesi di compartecipazione alle basi imponibili tra Comuni (TPU), coniugati con gli strumenti di perequazione che mirano a compensare in maniera efficiente la differenza fabbisogni di spesa e capacità fiscale di ogni ente locale.

Il problema al centro di ogni strumento di perequazione fiscale gestita da un livello sovraordinato rispetto ai singoli enti locali appare quindi quello dell'integrazione di questo strumento con le politiche urbanistiche o di sviluppo territoriale in atto. Alcuni casi di perequazione territoriale introdotti in alcune regioni italiane e europee vengono portati a esempio di come le complesse interazioni tra strumenti della pianificazione, obiettivi e ambiti territoriali d'impatto possano trovare un coerente sentiero d'implementazione.

Rispetto a tutti questi ambiti problematici, le potenzialità di intervento innovativo da parte della Regione in base alle nuove competenze previste dal Titolo V della Costituzione sono



infatti rilevanti (Regione Piemonte, 2005; Regione Piemonte-IRES, 2004). L'individuazione di più precise linee di intervento richiede però ulteriori approfondimenti conoscitivi, in particolare per quello che concerne la stima degli oneri apportati dalla popolazione non residente alla città centrale e una valutazione approfondita dei possibili impatti dei nuovi meccanismi di compartecipazione alle basi imponibili per i Comuni dell'area metropolitana.





## APPENDICE 1

*1) Metodologia per il calcolo del coefficiente di equivalenza dei diversi tipi di popolazione*

Per quantificare l'indice di presenza annua della popolazione residente abbiamo utilizzato il coefficiente stimato da Bernareggi (2004b), pari a 0,947, presupponendo l'omogeneità di comportamento tra la popolazione residente milanese e la popolazione residente torinese. Attraverso questo coefficiente si scontano dalle presenze legali, le assenze per ferie o week-end, così da poter confrontare su una base omogenea la presenza di popolazione non residente con quella effettiva della popolazione residente. Gli indici di presenza media annua delle popolazioni non residenti sono quindi applicati su tale indice.

Per quanto concerne la popolazione alloggiata, abbiamo invece usato una metodologia diversa. A differenza di Bernareggi (cit.), che ha stimato la presenza media annua attraverso indicatori indiretti di presenza (quali i consumi di rifiuti o i consumi idrici giornalieri), abbiamo utilizzato direttamente i periodi di permanenza dichiarati dagli individui nel censimento 2001 Istat sulle famiglie, suddivisi in tre sottoperiodi, ovvero da 90 a 180 giorni, da 181 giorni a 270 e da 271 a 365 giorni. Viene invece escluso il periodo inferiore a 90 giorni. Il valore centrale del primo periodo (135 giorni), del secondo (225 giorni) e del terzo (318 giorni) è stato utilizzato come valore di riferimento dell'indice di presenza media annua per i cinque tipi di popolazione non residente alloggiata in abitazioni private. Si tratta certamente di una semplificazione che non tiene conto dei periodi quali week-end, festività o ferie in cui la popolazione delle cinque categorie potrebbe assentarsi e che ipotizza una distribuzione omogenea delle presenze nell'intervallo temporale dichiarato dagli intervistati.

In altre parole, seppure una presenza lavorativa meriterebbe lo sconto dei week-end e delle ferie, così come la presenza per studio dovrebbe eliminare ferie, festività e week-end oltre che periodo di esami, il nostro schema, utilizzando il periodo dichiarato dagli intervistati come l'effettivo periodo di presenza, al netto dei periodi di assenza imposti esogenamente (ad esempio, chiusura dell'università o del luogo di lavoro per cause di calendario conteggiabili solo per il comune di Torino), trasforma un valore di consistenza equiparandolo, per i periodi di presenza, con quello della popolazione residente.

Si utilizzerà allora il quoziente di equivalenza C dato dal rapporto tra coefficienti di equivalenza per tipologia (c) – dati dal rapporto tra tempo di permanenza e tempo totale (365 gg) – e coefficiente di equivalenza generale per la popolazione residente:

$$C_i^j = \frac{c_i^j}{0,947}$$

con i = tipologia di popolazione e j = periodo di permanenza.

Questo coefficiente serve per ricavare la popolazione equivalente su cui calcolare la quota di spesa locale per funzione e tipologia di servizio, secondo i criteri descritti nel punto successivo.

Per tutte le altre tipologie di popolazione, le convivenze per motivo e la popolazione giornaliera, sono stati invece utilizzati i coefficienti calcolati da Bernareggi (2004b).

La differenza rilevante risiede nell'utilizzo della popolazione giornaliera non residente stimata attraverso i primi risultati dallo studio sulla mobilità nel comune di Torino effettuato nel 2004 da GTT.

Un approfondimento del dato sulla popolazione giornaliera permetterebbe di modificare i coefficienti di equivalenza nel caso torinese, qualora i motivi e gli orari di ingresso (e il tempo medio di spostamento o entrata/uscita nel Comune) mostrassero rilevanti differenze con le abitudini della popolazione pendolare milanese. Non avendo ancora a disposizione i dati completi relativi agli spostamenti giornalieri, rimandiamo ai successivi approfondimenti l'analisi di queste differenze.

*2) Spese per servizi specifici a destinazione generale e particolare. Imputazione delle quote di popolazione equivalente*

In relazione ai servizi a destinazione generale, ovvero quelli destinati in linea di massima sia alle popolazioni pendolari non residenti che a quelle alloggiate, per il calcolo della quota di popolazione sul servizio di "Polizia municipale" e "Viabilità strade e piazze" è stato utilizzato il rapporto tra spostamenti totali delle Pnr (popolazioni non residenti) giornaliere e spostamenti totali complessivi (ovvero Pnr e residenti che hanno effettuato uno spostamento in giornata), mentre per i "Parcheggi", il quoziente tra spostamenti delle Pnr con auto e spostamenti complessivi con auto. Per i "Trasporti pubblici", gli spostamenti delle Pnr con mezzi pubblici GTT e altre aziende minori rispetto al totale degli spostamenti con mezzi pubblici; per la voce "Illuminazione", gli spostamenti totali delle Pnr nelle ore di illuminazione sugli spostamenti totali complessivi nelle stesse ore di illuminazione. Per questi servizi non sono state applicate le quote rispettive della popolazione alloggiata, in assenza di informazioni relative alla loro incidenza sulle quote specifiche di spesa netta.

Per le voci "Urbanistica e gestione del territorio", "Ambiente", "Protezione civile", "Raccolta rifiuti" (AMIAT), "Verde pubblico e arredo urbano", sono state applicate, per quel che riguarda la popolazione non residente alloggiata, semplicemente le quote date dalla somma tra popolazione alloggiata equivalente e convivenze



temporanee sul totale della popolazione presente equivalente (ovviamente composta da entrambe le componenti, non residenti e residenti).

Per quel che riguarda l'imputazione a questi ultimi servizi della popolazione giornaliera, abbiamo invece utilizzato il coefficiente indicato in Bernareggi (cit.) per rapportare la presenza complessiva delle popolazioni pendolari alla presenza dei residenti e degli alloggiati (quest'ultima pari a 1 e quindi quella delle popolazioni pendolari pari a 0,4).

Per le voci relative ai servizi a destinazione particolare, nel caso della popolazione giornaliera si è fatto ricorso alla quota delle popolazioni pendolari che hanno dichiarato una motivazione assimilabile al tipo di servizio offerto dal Comune rispetto al totale della popolazione pendolare giornaliera, eccetto nel caso degli uffici giudiziari, per cui si è utilizzata solo la componente della popolazione giornaliera che ha dichiarato come motivazione "altro" nel questionario.

Non sono state applicate quote di popolazione giornaliera non residente alle voci relativi ai servizi "settore sociale" e "nomadi e immigrazione".

Sono state generalmente applicate invece le stime del totale della popolazione alloggiata equivalente (eccetto i detenuti e i nomadi) sul totale della popolazione presente nel caso dei servizi a destinazione particolare, eccetto per il caso del settore sociale, a cui sono state applicate le quote della popolazione alloggiata comprensiva dei detenuti e dei nomadi, e del settore turismo, a cui è stata applicata solo la quota delle convivenze temporanee dichiarate presenti al censimento in strutture alberghiere. Al settore Istruzione, per quel che riguarda la popolazione alloggiata, è stata attribuita la sola quota di Pnr alloggiata dichiarata al censimento per studio e lavoro.

Ricordiamo che laddove non si disponga della popolazione presente non residente per una precisa motivazione, attribuibile in maniera diretta a uno specifico servizio, il semplice calcolo della quota di utilizzo delle Pnr è data dalla loro quota equivalente nella popolazione presente, e cioè dal rapporto fra la consistenza equivalente delle Pnr stesse e la consistenza, calcolata nello stesso modo, della popolazione totale presente (Pnr + popolazione residente).



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2002), *Indagine sulla mobilità delle persone e sulla qualità dei trasporti nella provincia di Torino 2002*, a cura di GTT Spa – Divisione Pianificazione e Mobility management, Torino.
- AA.VV. (2004), *Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino Rapporto 2003*, Città di Torino e Prefettura di Torino.
- AVE G. (1999), *Urbanistica e tassazione delle proprietà immobiliari in Italia*, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN).
- BERNAREGGI G. M. (2004a), *La Popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale*, in "Amministrare", XXXIV, vol. 1, aprile.
- BERNAREGGI G. M. (2004b), *L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del Comune di Milano*, in "Amministrare", XXXIV, vol. 1, aprile.
- BRAMLEY G. (2004), *Improving the Fiscal Health of Large Cities: Lessons from Different Countries*, dattil., novembre.
- BRUNETTA G., SALONE C. (2002), *Commercio e Territorio un'alleanza possibile? Il Factory Outlet Centre di Serravalle Scrivia*, Osservatorio regionale del Commercio della Regione Piemonte e Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino, maggio.
- BRUZZO A., FERRI V. (2005), *Le implicazioni per la finanza locale derivanti dalla mobilità degli individui nelle aree urbane e metropolitane: il caso di Milano*, relazione presentata alla XXVI Conferenza italiana di scienze regionali, Napoli, 16-19 ottobre 2005.
- BRUZZO A., POLA G. (1999), *Le finanze degli Enti locali nella prospettiva di un'autonomia impositiva connessa al territorio*, in Curti, 1999.
- BRUZZO A., FALLACI R. (a cura di, 2005), *La perequazione territoriale in Emilia-Romagna: esperienze problemi e prospettive*, ERVET, Bologna, aprile.
- BURAN P. (a cura di) (1998), *Le misure della marginalità. I fattori del disagio territoriale delle aree montane piemontesi*, IRES PIEMONTE, Torino, W.P. n. 121.
- CAFIERO S., BUSCA A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Svimez, Giuffrè, Milano.
- CAMAGNI R. (1999), *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, in Curti, 1999.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992), *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Communities*, Regional development Studies, Brussels.
- CURTI F., (a cura di, 1999), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN).
- FALLACI R., (2004) *Al via la perequazione territoriale in provincia di Bologna*, in "Urbanistica Informazioni", n. 196.
- HAUGHWOUT A. F., INMAN R. P. (2002), *Should Suburbs Help Their Central City?* Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs.
- IRES (2006), *Indagine sui tributi comunali in Piemonte*, a cura di Stefano Piperno e Giuseppe Zanotti, Contributi di ricerca n. 200, Torino.
- ISTAT-IRPET (1989), *I mercati locali del lavoro in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- LADD H. F., YINGER J. (1991), *America's Ailing Cities. Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- MARTINOTTI G. (2003), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino Bologna.
- NUVOLATI G. (2002), *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Il Mulino, Bologna.



- OAKLAND W. H. (1979), *Central Cities: Fiscal Plight and Prospects for Reform*, in Mieszkowski P. e Straszheim (a cura di), *Current Issues in Urban Economics*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- OATES W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace.
- OATES W. (2004), *Toward a Second-generation Theory of Fiscal Federalism*, IIFP, Milano, datt., agosto.
- OECD (2004), *Territorial Reviews: Montreal*, OECD, Paris.
- PIAZZA S., PIPERNO S. (2005), *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane: un'esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino*, relazione presentata alla XXVI Conferenza italiana di scienze regionali, Napoli, 16-19 ottobre 2005.
- POMMERHNE W. W., KREBS S. (1991), *Fiscal Interactions of Central City and Suburbs. The case of Zurich*, in "Urban Studies", vol. 28, No. 5, pp. 783-801.
- REGIONE PIEMONTE (2005), *Per un nuovo piano territoriale regionale*, documento programmatico, Assessorato Politiche Territoriali, Torino, dicembre.
- REGIONE PIEMONTE-IRES (2004), *Ruolo e competenze regionali nelle politiche territoriali*, Quaderni della Pianificazione, n. 17, Torino, dicembre.
- REGIONE PIEMONTE-IRES (2006), *La questione metropolitana nel Piemonte del duemila. Una prima ricognizione analitica*, Torino, giugno.
- RESCHOVSKY A. (1997), *Are City Fiscal Crises on the Horizon?* In Netzer D., Drennan M. P. (a cura di), *Reading in State and Local public Finance*, Blackwell, Oxford.
- RUR (2004), *La ricchezza del territorio italiano*, Rapporto 2003 (a cura di G. Roma), Franco Angeli, Milano.

**BIBLIOTECA – CENTRO DI DOCUMENTAZIONE**

Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30-12.30

Via Nizza 18 – 10125 Torino

Tel. 011 6666441 – Fax 011 6666442

e-mail: [biblioteca@ires.piemonte.it](mailto:biblioteca@ires.piemonte.it) – <http://213.254.4.222>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni ISTAT su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'IRES e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

**I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA**

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CDRom.

La biblioteca aderisce a BESS-Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

La biblioteca aderisce al progetto ESSPER.

**UFFICIO EDITORIA**

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno – Tel. 011 6666447-446 – Fax 011 6696012 –

E-mail: [editoria@ires.piemonte.it](mailto:editoria@ires.piemonte.it)**ULTIMI CONTRIBUTI DI RICERCA**

ENRICO ALLASINO, LUCIA ANDOLINA, MARCO SISTI, ROBERTA VALETTI

**Promuovere la mediazione culturale in Piemonte**

La valutazione di una politica regionale per diffondere la mediazione culturale nelle amministrazioni pubbliche Piemontesi

Torino, IRES, 2006, "Contributo di Ricerca" n. 197

SIMONE LANDINI, LUIGI VARBELLA

**L'impronta territoriale del commercio**

Dotazione di strutture distributive dei comuni Piemontesi

Torino, IRES, 2006, "Contributo di Ricerca" n. 198

PAOLO BURAN, VITTORIO FERRERO, MASSIMO GUAGNINI, SONIA NERI

**Il modello econometrico multisettoriale del Piemonte**

Torino, IRES, 2006, "Contributo di Ricerca" n. 199

STEFANO PIPERNO, GIUSEPPE ZANOTTI

**Indagine sui tributi comunali in Piemonte**

Torino, IRES, 2006, "Contributo di Ricerca" n. 200

OSSERVATORIO SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE – RAPPORTO 2005

**La formazione professionale regionale in Piemonte nel 2004: i numeri e le persone**

Torino, IRES, 2006, "Contributo di Ricerca" n. 201

STEFANO AIMONE, ROBERTO CAGLIERO

**Ingegneria finanziaria**

Quali strumenti per lo sviluppo rurale?

Torino, IRES, 2006, "Contributo di Ricerca" n. 202